

Dokumente

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand



Frauen in der GEW

Dok-Nr. 01/2007

Prof. Dr. Wolfhard Kohte
Dr. Ulrich Faber

Gutachten zum
Arbeits- und Gesundheitsschutz in Schulen

gefördert von:

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

und



3. Mai 2007

Arbeits- und Gesundheitsschutz in Schulen

A.	ARBEITSWISSENSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN	3
B.	BEISPIELE DER RESSOURCEN UND PROBLEME IN EINIGEN BUNDESLÄNDERN	7
	1. Baden-Württemberg	7
	2. Niedersachsen	9
	3. Nordrhein-Westfalen	11
	4. Hessen	14
	5. Zusammenfassung	16
C.	ARBEITSSCHUTZRECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN DIE ORGANISATION DES ARBEITS- UND GESUNDHEITSSCHUTZES.....	17
	I. Wachsende Bedeutung von Organisationsrecht für den Bereich des Arbeitsschutzes	17
	II. Organisationsstrukturen.....	21
	1. Unterstützende und beratende (Experten)organisation nach dem ASiG.....	21
	a) Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte	22
	b) Betriebspraktische Unterstützungsorganisation: Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII 25	
	2. Sicherheitsinformation, -kommunikation und -kooperation: Insbesondere der Arbeitschutzausschuss	26
	3. Organisationspflichten nach § 3 Abs. 2 ArbSchG.....	28
III.	Arbeitsschutz als Prozess – Die Verfahren und Instrumente des Arbeitsschutzrechts.....	30
	1. Grundlagen.....	30
	2. Die Gefährdungsbeurteilung als Basis für eine an den realen Sicherheits- und Gesundheitsproblemen anknüpfende Arbeitsschutzpolitik.....	32
	a) Funktion und gesetzliche Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung.....	32
	b) Gefährdungsbeurteilung im Schulbereich	34
	3. Maßnahmen planen und Treffen auf Grundlage der Gefährdungsbeurteilung (§ 3 Abs. 1 ArbSchG) 36	
	4. Durchführung der Maßnahmen (§ 3 Abs. 2 ArbSchG).....	37
	5. Wirksamkeitsüberprüfung und Anpassungsmaßnahmen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG).....	38
	6. Arbeitsschutzrecht und Arbeitsschutzmanagement.....	40
D.	GRUNDSÄTZLICHE HEMMNISSE FÜR DIE RECHTSDURCHSETZUNG IM BEREICH DER ÖFFENTLICHEN SCHULEN	41
	I. Arbeits- und Gesundheitsschutz in Zeiten knapper Kassen: Der Haushaltsvorbehalt.....	41
	1. Einheitlichkeit des Arbeitsschutzrechts - Anwendbarkeit auch im öffentlichen Dienst	41
	2. Arbeitsschutzrechtliche Pflicht des Arbeitgebers zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz.....	42
	3. Konfliktlage zwischen der Pflicht die erforderlichen Mittel für den Arbeitsschutz bereitzustellen und dem Haushaltsrecht?	43
	II. Rechtsdurchsetzungsprobleme durch die Zuständigkeitsteilung von Schulhoheitsträgern und Schulträgern.....	44
	1. Beispiele arbeitsteiliger Erfüllung von Arbeitsschutzpflichten	45
	2. Primäre Arbeitsschutzverantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn.....	46
	3. Modifizierung der Arbeitsschutzverantwortung durch das Schulorganisationsrecht?.....	46

E.	BETEILIGUNG UND MITBESTIMMUNG DER INTERESSENVERTRETUNGEN IM BETRIEBLICHEN ARBEITS- UND GESUNDHEITSSCHUTZ	48
I.	Partizipation im Arbeits- und Gesundheitsschutz – Funktionen und gemeinschaftsrechtlicher Hintergrund	48
II.	Erlangung von Informationsmacht.....	50
	1. Allgemeiner Informationsanspruch.....	50
	2. Spezielle Informationsrechte für den Arbeits- und Gesundheitsschutz	51
	a) Verdeutlichungen der allgemeinen Informationsrechte durch § 81 BPersVG.....	51
	b) Unmittelbare Information durch Teilnahmerechte	52
	3. Sonderprobleme im Schulbereich, insbes. bei Begehungen und Besichtigungen	52
	4. Differenzierungen zwischen den Beteiligungsrechten in den Bundesländern	55
III.	Mitbestimmungsrechte	56
	1. Überblick	56
	2. Sachmaßnahmen.....	57
	3. Prozesse und Verfahren	58
	4. Sicherheitsorganisatorische Aspekte.....	61
	5. Bedeutung spezieller Mitbestimmungsrechte über die Bestellung und Abberufung von Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes	62
F.	EXEMPLARISCHE AKTUELLE HANDLUNGSFELDER	64
I.	Mängel in der Arbeitsorganisation / Arbeitszeit/Psychische Belastungen.....	64
II.	Aufbau der Arbeitsschutzorganisation	68
	1. Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte bestellen und deren Aufgaben regeln	69
	2. Sicherheitsbeauftragte bestellen	71
	3. Arbeitsschutzausschüsse: Foren der Kommunikation und Kooperation	72
III.	Gefährdungsbeurteilung	73
IV.	Lärm in der Schule.....	74
V.	Mängel der „Arbeitsstätte Schule“	75
VI.	Gefahrstoffe /Immissionen im Gebäude	77
VII.	Gewalt an der Schule	77
G.	LITERATURLISTE	79
H.	ZUSAMMENFASSUNG	82

A. Arbeitswissenschaftliche Grundlagen

Der im Dezember 2006 vorgelegte Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2005¹ weist erstmals aus, dass die Arbeitsunfähigkeitsraten in pädagogischen Berufen nach Art und Umfang über dem Durchschnitt aller Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland - also unter Einschluss der Beschäftigten in der Industrie und auf dem Bau - liegt.² Damit setzt sich ein Trend fort, der bereits im Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im Jahr 2004 deutlich zu erkennen war.³ Folgerichtig ist im Bericht 2005 ausdrücklich von der Bundesregierung festgehalten worden, dass die 672.000 hauptberuflichen Lehrkräfte in Allgemeinbildenden Schulen eine wichtige und umfangreiche Zielgruppe im Bereich betrieblicher Prävention darstellen. Trotz korrigierender versorgungsrechtlicher Maßnahmen ist weiterhin eine beachtliche Quote vorzeitiger Dienstunfähigkeit festzustellen. Arbeitsmedizinische Analysen⁴ von amtsärztlichen Gutachten in Bayern zeigen, dass fachärztlich hinreichend deutlich validierte psychische Störungen und psychosomatische Krankheiten bei Lehrkräften - vor allem bei Lehrerinnen - mit weit über 50 % als Hauptdiagnose beim vorzeitigen Ausscheiden festgestellt werden. Auch andere medizinische und arbeitswissenschaftliche Untersuchungen haben vergleichbare Ergebnisse gezeigt, so dass die Bundesregierung wirksame Maßnahmen für betriebliches Stressmanagement und zum Schutz bei psychischer Fehlbeanspruchung für erforderlich hält. Inzwischen sind erste Modellprojekte eingeleitet worden, die Kompetenztraining durch den schulpsychologischen Dienst, Eindämmung des Stressors Lärm, einen besseren Umgang mit innerschulischen Belastungsfaktoren und andere Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung eingeleitet haben.⁵

Diesen Aussagen, die jetzt mit ihrer Aufnahme in den Sicherheits- und Gesundheitsbericht eine gewissermaßen „regierungsoffizielle“ Anerkennung gefunden haben, ging eine mehr als zehn Jahre dauernde arbeitswissenschaftliche, arbeitsmedizinische und arbeitspsychologische Diskussion voraus, in der Beobachtungen aus verschiedenen Schulen sowie aus der internationalen Diskussion zusammengetragen worden waren. Eine Zusammenfassung und Bündelung hatte diese Diskussion in einem Workshop der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin im Jahr 2004 in Berlin gefunden. Exemplarisch war z. B. im Projekt Lehrergesundheit Rheinland-Pfalz festgestellt worden,

¹ BT-Drs. 16/3915.

² Dazu die Tabellen in BT-Drs. 16/3915, S. 120, 192.

³ Dazu BT-Drs. 16/319, S. 46, 54, 184.

⁴ Weber/Weltle/Lederer, DÄBI 2004, A 850 ff

⁵ BT-Drs. 16/3915, S. 84 ff.

dass die vorzeitige Dienstunfähigkeit von Lehrkräften deutlich höher liegt als diejenigen der anderen Berufsgruppen der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz.⁶ Zu den Ursachen rechnen hohe psychische Belastungen im beruflichen Alltag ebenso wie belastende Arbeitsbedingungen und Defizite in der Arbeitsumwelt, wie z. B. physische Belastungen durch Lärm und nicht hinreichend renovierte und gepflegte Arbeitsstätten. In der arbeitsmedizinischen Diskussion sind diese Entwicklungen mehrfach - z.B. die Freiburger Schulstudie⁷ und weitere Untersuchungen⁸ - empirisch bestätigt und international diskutiert⁹ worden. Ebenso gehört diese Problematik seit mehr als 10 Jahren¹⁰ zum Gegenstand arbeitspsychologischer Untersuchungen, die in ihren Grundlagen inzwischen ebenfalls konsolidiert sind¹¹

Ein so hohes Maß an Belastungen verlangt eine für diese Herausforderungen besonders aufmerksame und engagierte Organisation und Personalführung, die den einzelnen Lehrkräften zur Verfügung stehenden Ressourcen fördert und unterstützt. Bis vor wenigen Jahren war eine solche Ressourcenförderung noch nicht einmal Gegenstand der Programmatik der jeweiligen Landesregierungen. Obgleich im öffentlichen Dienst die zentralen Arbeitsschutzrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft im Wesentlichen bis zum 31.12.1992 umzusetzen waren, wurde bis zum Ende der 90er Jahre in der überwiegenden Zahl der Bundesländer noch nicht einmal die schulbezogene Organisation nach § 16 ASiG regelgerecht installiert.

Erst in den letzten Jahren ist - auch im Zusammenhang mit den PISA-Diskussionen in der Öffentlichkeit - deutlich geworden, dass eine Schule nur dann eine erfolgreiche Schule sein kann, wenn sie für alle Beteiligten eine gesunde Schule ist. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn auch die Gesundheit der beschäftigten Lehrkräfte gefördert und unterstützt wird. Daher wurden in mehreren Bundesländern Projekte zur „gesunden Schule“ eingeleitet, die sich allerdings teilweise stärker auf die Situation der Schülerinnen und Schüler konzentrierten. Eine aktive Rolle spielten und spielen hier auch einige Krankenkassen, die im Rahmen einer stärker präventiven und aktivierenden Nutzung des Sozialrechts Aktionen zur „gesunden

⁶ Heyse in BAuA (Hrsg), Lehrgesundheit, 2005, S. 91, 94; ähnlich die bayerischen Ergebnisse bei Weber/Weltle/Lederer DÄBI 2004, A 850, 858.

⁷ www.psychotherapie-prof-bauer.de; Bauer/Stamm u.a., Correlation between burnout syndrome and psychological and psychosomatic symptoms among teachers, in: International Archives of Occupational and Environmental Health 2006, p. 199 ff.

⁸ R.Neuner, Psychische Belastungen von Lehrkräften an den Schulen Baden-Württembergs, in: Arbeitsmedizin, Sozialmedizin, Umweltmedizin, 2006, S. 284 ff.; Seibt/Malbrich, Zusammenhänge zwischen Einflussfaktoren und Burn-out-risiko bei pädagogischen Berufsgruppen in: Arbeitsmedizin, Sozialmedizin, Umweltmedizin, 2007, S. 121

⁹ z.B.: Bauer/Unterbrink u.a., Working conditions, adverse events and mental health problems in a sample of 949 German teachers, International Archives of Occupational and Environmental Health, Vol. 80 No.5 (April 2007) p. 442 - 449

¹⁰ Dazu bereits Rudow, Die Arbeit des Lehrers: zur Psychologie der Lehrertätigkeit, Lehrerbelastung und Lehrgesundheit, Bern 1994

¹¹ Rudow, Arbeits- und Gesundheitsschutz im Lehrerberuf, in Badura/Litsch/Vetter, Fehlzeitenreport 2001, S. 114 ff.

Schule“ angeregt und unterstützt haben¹². Die Unfallkassen, bei denen die Schülerinnen und Schüler sowie ein Teil der Lehrkräfte versichert sind, haben in den letzten Jahren der Schule eine große Aufmerksamkeit gewidmet. Wichtige Informationen enthält das im August 2006 ins Netz gestellte Handbuch „Lehrergesundheit - Baustein für eine gute gesunde Schule“, das vom Bundesverband der Unfallkassen in einem gemeinsamen Projekt mit der DAK erarbeitet hat¹³. Die seit 1996 eindeutig bestehende, den jeweiligen Dienstherrn/Arbeitgebern zugewiesene elementare Aufgabe der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG an jedem Arbeitsplatz ist bis heute dagegen nicht flächendeckend durchgeführt worden.

Diese Situation hat konzeptionelle und organisatorische Ursachen. Organisatorische Defizite, auf die im nächsten Abschnitt ausführlich eingegangen wird, ergeben sich bereits aus der nicht hinreichend entwickelten Organisation der Arbeitssicherheit, die mit minimalen Einsatzzeiten weit hinter den Anforderungen zurückbleibt, die in den Unfallverhütungsvorschriften der Unfallversicherungsträger des öffentlichen Dienstes statuiert worden sind. Konzeptionelle Defizite ergeben sich aus der Tatsache, dass für eine realistische und zeitgerechte Gefährdungsbeurteilung, die neue arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zum Schulalltag berücksichtigt, neue Instrumente zu erstellen waren. Inzwischen liegt eine Reihe von solchen Instrumenten vor, mit denen diese Aufgabe nachhaltig gefördert werden kann. Eine Aufgabe der so zu realisierenden Gefährdungsbeurteilungen besteht darin, die bisher vorhandenen Modelle und Konzepte der praktischen Bewährung in großem Umfang auszusetzen und auf diese Weise durch mit der Theorie kommunizierende Praxis herauszufinden, welche Instrumente am besten geeignet sind.

Als gesichertes Erkenntnis lässt sich inzwischen festhalten, dass zu den spezifischen Belastungsfaktoren für Lehrerinnen und Lehrer die Interaktivität des Bildungs- und Erziehungsauftrags gehört, die in aller Regel mit arbeitspsychologisch bedenklichen längerfristigen simultanen Mehrfachanforderungen verbunden ist.¹⁴ Der auf Gegenseitigkeit angelegte Bildungs- und Erziehungsprozess birgt ein beachtliches Konflikt- und Störungsrisiko¹⁵ auf der Arbeits- und Beziehungsebene, denn die Erfüllung dieses Auftrags setzt auf der Schülerseite Mitarbeit und aktive Bereitschaft zum Lernen voraus, so dass der Erfolg von Lehrerinnen und Lehrern auch von der Mitwirkung der Schüler abhängig ist. Das Lern- und Sozialverhalten der Schüler ist allerdings nicht unabhängig von den fachlichen, pädagogischen und sozialen Kompetenzen der jeweiligen Lehrkraft.

¹² z. B. der Leitfaden des Landesverbands für Gesundheit Sachsen-Anhalt e.V. und des BKK-Bundesverbandes, Audit Gesunde Schule, Bremerhaven 2005

¹³ Vollständig dokumentiert bei www.dak.de/content/dakkundenservice/lehrergesundheit.html sowie www.unfallkassen.de

¹⁴ Heyse in Lehrergesundheit, S. 91, 100

¹⁵ Dazu auch Nieskens in Handbuch Lehrergesundheit, 2006, S. 19, 37 ff; grundlegend bereits Rudow, Die Arbeit des Lehrers, 1994, S. 37 ff.

Dieser interaktive Prozess vollzieht sich unter spezifischen äußeren und organisatorischen Rahmenbedingungen, die sowohl durch die Größe und Zusammensetzung der Klassen als auch durch die jeweilige Schulorganisation und die Schulumgebung nachhaltig beeinflusst werden. Die bisher durchgeführten Gefährdungsbeurteilungen haben gezeigt, dass in einem nicht geringen Ausmaß auch die Qualität, Ordnung und Hygiene in der Arbeitsstätte, Lärm¹⁶ sowie organisatorische Rahmenbedingungen eine große Rolle spielen.¹⁷

Moderner Arbeitsschutz nutzt auch die neueren Erkenntnisse der Salutogenese, die auf die Stärkung der jeweiligen persönlichen Ressourcen der Beteiligten setzt, so dass innerbetriebliche Kooperation, Partizipation und Unterstützung eine zentrale Rolle spielen. In den aktuellen Diskussionen um psychische Belastungen am Arbeitsplatz sind diese Erkenntnisse seit längerer Zeit akzeptiert; es wird angestrebt, diese auch mit den Methoden betrieblichen Gesundheitsmanagements entsprechend zu fördern.

Daneben zeigen die bisherigen Gefährdungsbeurteilungen aber auch, dass in der heutigen Schule in beachtlichem Umfang auch klassische Arbeitsschutzaufgaben zu bewältigen sind. Neuere Untersuchungen zur akustischen Ergonomie der Schule¹⁸ dokumentieren, dass in Schulen in beachtlichem Umfang Maßnahmen des technischen und organisatorischen Lärmschutzes möglich sind. Sowohl durch eine ergonomieorientierte akustische Sanierung der Schulräume als auch durch eine Änderung der Unterrichtsorganisation war es möglich, die Beanspruchungen der Lehrkräfte sowie der Schülerinnen und Schüler durch Lärm im Unterricht signifikant zu senken. Die von der Bundesregierung am 28.02.2007 beschlossene und am 09.03.2007 in Kraft getretene Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung¹⁹, mit der die EG-Lärmschutzrichtlinie RL 2003/10/EG umgesetzt wird, ist daher nicht nur für klassische Industriebetriebe, sondern auch für Schulen²⁰ von nachhaltiger Bedeutung. Dies setzt allerdings voraus, dass den für die Schule Verantwortlichen dieses Problem bewusst ist und eine hinreichend differenziert organisatorische Infrastruktur besteht bzw. geschaffen wird, die die einzelnen dazu erforderlichen Schritte mit Sachkunde, Beharrlichkeit und Effizienz umsetzen kann. Da somit in jeder Schule eine Gefährdungsbeurteilung nach § 3 der neuen Verordnung erforderlich ist, die ebenso wie die jeweiligen Messungen nach § 5 nur von fachkundigen Personen durchgeführt werden darf, ist eine deutliche Erhöhung der Zahl der Fachkräfte für Arbeitssicherheit im Schulbereich geboten.

Eine solche Politik ist zugleich ein wichtiger Baustein präventiver Arbeitsschutzpolitik. In der Europäischen Woche 2006 für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz stand die Situation junger Menschen am Arbeitsplatz im Mittelpunkt, da diese Personengruppe ein deutlich höheres Unfallrisiko hat, so dass spezielle präventive Maßnahmen erforderlich sind. Ein

¹⁶ Ausführlich Schönwälder u.a., Belastung und Beanspruchung von Lehrerinnen und Lehrern, 2003, S. 57 ff.

¹⁷ Heyse in Lehrerergesundheit, S. 91, 101

¹⁸ Oberdörster/Tiesler, Akustische Ergonomie der Schule, 2006

¹⁹ BGBl. I 2007, S. 261 ff.

²⁰ Ebenso für Kindertagesstätten Seibt/Khan, Gesundheitsförderung und Arbeitsfähigkeit in Kindertagesstätten 2005

wichtiges Element der europäischen Präventionsstrategie zum Schutz junger Menschen ist die Integration dieses Themas in die schulische Bildung. In einem 2006 von der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheit²¹ veröffentlichten Bericht (report 313), der sich „guten praktischen Lösungen in der Schul- und Berufsausbildung“ widmet, werden zahlreiche Projekte aus den verschiedenen Mitgliedsstaaten dokumentiert, die zur Integration des Themas Sicherheit und Gesundheit in der Bildung auch einen „Arbeitsplatzansatz“ dokumentieren, der durch gemeinsame Sicherheits- und Präventionserfahrungen in der Schule zugleich auf eine gesunde Berufspraxis vorbereitet, so dass eine weitere wichtige Dimension der „gesunden Schule“ dokumentiert wird. Eine Schlüsselrolle nimmt hier die Berufsschule ein, die eine wichtige Verbindung zwischen Schul- und Berufsleben darstellen kann und in der auch spezifische Gesundheitsrisiken gemeinsam zu erkennen und zu bewältigen sind.

In den deutschen Schulverwaltungen ist diese Dimension kaum aufgenommen; im Unterschied zu anderen Mitgliedsstaaten enthält die EU-Dokumentation kein Beispiel, an dem eine deutsche Schulbehörde aktiv beteiligt ist. Auf einer Konferenz in Bilbao im März 2007 ist bekräftigt worden, dass diese Integration auch Gegenstand der jeweiligen nationalen Arbeitsschutzstrategie sein muss, so dass auch die Bundesregierung, die auf eine solche Strategie hinzuwirken hat, dieses Thema in Zukunft ebenfalls nicht negieren kann.

B. Beispiele der Ressourcen und Probleme in einigen Bundesländern

Bereits das Beispiel des organisierten Lärmschutzes zeigt, dass Ressourcen organisiert und mobilisiert werden müssen. Der aktuelle Stand solcher Ressourcen und Probleme kann am besten anhand konkreter Entwicklungen verdeutlicht werden. Der folgende Überblick beschränkt sich auf einige der größeren Flächenländer, zumal sich hier der Dualismus zwischen Bundesland in der Rolle als Arbeitgeber/Dienstherr und dem kommunalen Schulträger als wichtiges Strukturmerkmal und Hemmnis für eine effektive Kommunikation besonders deutlich zeigt. Bei dieser Auswahl wird nicht verkannt, dass auch in Stadtstaaten zwischen der Senatsverwaltung und den jeweiligen Bezirksverwaltungen ähnliche Verhaltensweisen zu beobachten sind.

1. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde auf Initiative der GEW, die schon 1998 ein erstes arbeitswissenschaftliches Fachgutachten zur Gefährdungsbeurteilung der Arbeitstätigkeit und -plätze von Lehrerinnen und Lehrern vermittelt hatte, und der jeweiligen Personalräte das Thema Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen zum Gegenstand einer intensiven Debatte gemacht. Auf der Grundlage eines Einigungsstellenverfahrens wurde 2001 eine erste Dienstvereinbarung zur Gefährdungsbeurteilung der Arbeitsplätze der Lehrkräfte in Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulbereich erzielt, der weitere Dienstvereinbarungen zum Arbeitsschutz an den Gymnasien und an den beruflichen Schulen in Baden-

²¹ <http://osha.europa.eu/publications/report/313>

Württemberg folgten. Inzwischen sichert eine Verwaltungsvorschrift die Übernahme der Verantwortung des Landes für den Arbeitsschutz nach den gesetzlichen Grundlagen, die stufenweise Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel, die Einrichtung einer Leitstelle betriebsärztlicher Dienst sowie den Aufbau einer Struktur von Ansprechpartner/innen in der Schulverwaltung.

Die Leitstelle für die arbeitsmedizinische Beratung und Betreuung ist in diesem Prozess in eine Stabsstelle beim Ministerium umgewandelt worden. Sie setzt u.a. die arbeitsmedizinischen Fachkräfte eines externen arbeitsmedizinischen Dienstes ein. Neben dem Leitenden Betriebsarzt wurde auch eine halbe Stelle für eine Fachkraft für Arbeitssicherheit in diesem Zusammenhang geschaffen. Eine gesonderte arbeitspsychologische Beratung erfolgt derzeit nicht.

Von 2002 bis 2005 wurden in einer Testphase in rund 600 Schulen und bei 19 000 Lehrkräften (zehn bis dreißig Prozent der jeweiligen Schulen) Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt; die Erfahrungen sowie die wissenschaftliche Auswertung der Ergebnisse zeigten, dass die dafür eingesetzten Verfahren und Fragebögen noch bearbeitungsbedürftig waren. Eine Tendenzauswertung bestätigte allerdings: „Nach den vorliegenden Daten würden die älteren weiblichen Lehrkräfte an Hauptschulen kumulativ das höchste Risiko einer Belastung haben“.

Bereits nach den ersten Beurteilungen hatte sich gezeigt, dass für die verlässliche Erhebung, Auswertung und Validierung einer solchen Beurteilung ein klarer organisatorischer Rahmen geschaffen werden muss. Klare Zuständigkeiten für die vorherige Information der Beschäftigten, die gleichmäßige Erhebung sind ebenso erforderlich wie ein Unterstützungs- und Kompetenznetzwerk, mit dem die jeweils neu auftretenden offenen Fragen, die am Anfang noch nicht berücksichtigt werden konnten, schrittweise einer Klärung zugeführt werden. Qualifizierungskonzepte sind für alle am Arbeitsschutz Beteiligten notwendig. Weiter ist konzeptionell und organisatorisch sicherzustellen, dass die jeweiligen Ergebnisse einer Beurteilung zu Maßnahmen verdichtet werden, die wiederum zeitgerecht durchzuführen sind. Gerade dieser Maßnahmebezug der Gefährdungsbeurteilung ist ein wesentliches Element der Richtlinien des Gemeinschaftsrechts.

Vom Kultusministerium und der Stabsstelle Betriebsärztlicher Dienst wurde 2006 ein flächendeckendes Rahmenkonzept mit den Hauptpersonalräten verhandelt. Für die allgemeinbildenden Schulen ist damit eine Grundlage für die flächendeckende Umsetzung des Arbeitsschutzes geschaffen worden, die Beruflichen Schulen folgen. In Kooperation mit den zuständigen Personalvertretungen, den Hauptvertrauenspersonen der Schwerbehinderten sowie mit wissenschaftlicher Begleitung wurde inzwischen ein aktualisiertes und präzisiertes Erhebungsinstrument „Fragebogen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz für Lehrkräfte in Baden-Württemberg“ entwickelt, das vor allem auch geeignet ist, psychische Belastungen hinreichend deutlich zu erfassen.

Zur weiteren Erprobung wurde dieses Instrument in einer Pretestphase an 20 Schulen und Schulkindergärten im Landkreis Ludwigsburg eingesetzt. Die Prüfung der psychometrischen Messqualitäten des Lehrerfragebogens ergab bisher nur wenige kritische Punkte. Das zuständige Institut empfiehlt, alle Fragebatterien unverändert für die flächendeckende Messung zu übernehmen. Die Integration zusätzlicher Fragen zum Thema

„Arbeitsmöglichkeiten an der Schule“ soll noch diskutiert werden. Jede teilnehmende Schule hat Ende November 2006 ihren Schulbericht inkl. einer CD erhalten mit Hintergrundinformationen zur Erhebung und Interpretation der Ergebnisse, Vergleichsgrafiken und einem Katalog mit möglichen Maßnahmen und Umsetzungshilfen, sowie einer Liste von Unterstützungssystemen. Im Laufe des Jahres 2007 sollen die jeweiligen Gefährdungen bestimmt und konkrete Maßnahmen abgeleitet werden, ggf. eine entsprechende Aktualisierung des Instruments sowie der Einstieg in eine reale flächendeckende Gefährdungsbeurteilung erfolgen. Das sicherheitstechnische Erhebungsinstrument ist noch immer in Erarbeitung.

Umstritten ist die flächendeckende Einstellung von Fachkräften für Arbeitssicherheit. Nach dem bisherigen Rechtsstandpunkt der Landesregierung meint diese, dass sie dazu nicht verpflichtet sei und dass eine solche Bestellung ausschließlich durch die kommunalen Schulträger vorzunehmen sei. Diese sind zwar zu einer Kostenbeteiligung bereit, gehen aber von einer Verpflichtung des Landes aus. Die diesbezüglichen Verhandlungen der Landesregierung mit den kommunalen Trägern dauern bereits über sechs Jahre. Unterstützt durch die jüngste Rechtsprechung sehen die Personalvertretungen ebenfalls die Landesregierung in der Pflicht und haben durch personalvertretungsrechtliche Initiativanträge einen Stufenplan für eine Konzeption zur Bestellung geeigneter und von der Zahl her ausreichender Fachkräfte für Arbeitssicherheit vorgelegt. Das Kultusministerium meint jedoch weiterhin, dass ihm trotz Arbeitgeberbereitschaft die Zuständigkeit für die Fachkräfte für Arbeitssicherheit fehle, so dass man weiterhin noch weit von der vor über 30 Jahren in § 16 ASiG verlangten Gleichwertigkeit der Arbeitssicherheitsorganisation im Öffentlichen Dienst entfernt ist.

2. Niedersachsen

Eine relativ weit entwickelte Konzeption für die Organisation des Arbeitsschutzes in Schulen weist das Land Niedersachsen auf. Nachdem vor mehreren Jahren exemplarische Projekte an einzelnen Schulen in Zusammenarbeit vor allem mit der Universität Hannover realisiert worden sind, ist zunächst 2002 auf der Basis eines personalvertretungsrechtlichen Einigungsstellenverfahrens ein erstes Arbeitsschutzkonzept formuliert worden, mit dem eine professionelle Arbeitsschutzorganisation für den niedersächsischen Schulbereich aufgebaut werden sollte. 2004 ist dann durch einen Runderlass des Kultusministers „Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit der Landesbediensteten in Schulen und Studienseminaren (Arbeitsschutz in Schulen)“ eine weitergehende Orientierung vermittelt worden. In diesem Erlass akzeptiert der Minister die Arbeitgeberpflichten des Landes als grundlegende Pflichten für den Arbeitsschutz in der Schule, deren Einzelheiten in Anlehnung an das ArbSchG sowie das ASiG festgelegt werden. Im Mittelpunkt steht die Rolle der einzelnen Schulleiter, die nach § 111 des niedersächsischen Schulgesetzes nunmehr auch für die Mittelbewirtschaftung sowie für die Aufsicht über die Schulanlage und die Weisungsbefugnis gegenüber den Beschäftigten zuständig sind. Mit den Schulträgern soll eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in Fragen des Gesundheitsschutzes in der Schule erfolgen, ohne dass jedoch weitere Einzelheiten festgelegt würden. Die einzelnen Pflichten der Schulleiter, die sich aus ihrer Arbeitsschutzfunktion ergeben, werden ausführlich im Erlass umrissen. Besonders hervorgehoben wird die Aufgabe der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG; als Hilfsmittel wird auf verschiedene Listen und Formulare verwiesen, die von verschiedenen

Sozialversicherungsträgern empfohlen werden. Für die Unterstützung der Schulleiter stehen Erhebungsinstrumente im Netz zur Verfügung; diese werden ergänzt durch eine spezifische Homepage für den Arbeitsschutz in niedersächsischen Schulen (www.Arbeitsschutz.nibis.de). Ein Projekt des niedersächsischen Kultusministeriums unter Beteiligung des Schulhauptpersonalrats führte in Zusammenarbeit mit dem Weiterbildungsstudium Arbeitswissenschaft der Hannover zur Entwicklung des Fragebogens „Bugis“ zur Erhebung der Belastungen am Arbeitsplatz Schule (beteiligungsgestützte und umsetzungsorientierte Gefährdungsbeurteilung in Schulen), mit dem in übersichtlicher Form wichtige Belastungen erfasst werden können. Auf dieser Basis finden auch seit 2004 entsprechende Gefährdungsbeurteilungen an einem Teil der Schulen statt.

Weiter werden zur Unterstützung der Schulleiter arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Beauftragung, Sicherheitsbeauftragte und Arbeitsschutzausschüsse an Schulen vorgesehen. Für die Sicherheitstechnische Betreuung ist ein spezifisches Konzept entwickelt worden: Danach werden im Ministerium und auf der bisherigen Bezirksebene koordinierende Fachkräfte für Arbeitssicherheit eingesetzt; daneben werden „interne“ Sicherheitsfachkräfte aus den Reihen von Lehrerinnen und Lehrern gewonnen, die diese Arbeit durch teilweise Freistellungen von ihren Lehrpflichten realisieren können. Möglichen Interessenkonflikten soll dadurch vorgebeugt werden, dass diese Fachkräfte nicht an ihrer eigenen Schule abgesetzt werden sollen.

Weiter sind in allen Dienststellen mit regelmäßig mehr als zwanzig Landesbediensteten unter Beteiligung der Personalvertretung, der Frauenbeauftragten und der Schwerbehindertenvertretung Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII zu bestellen. Dabei werden bewusst auch Beamte einbezogen, da nur so ein gleichwertiger Arbeitsschutz für alle Beschäftigten erreicht werden könne. Ebenso ist in allen Dienststellen mit mehr als 20 Landesbediensteten ein Arbeitsschutzausschuss zu bilden. Die Zusammensetzung orientiert sich an § 11 ASiG; ergänzend führt der Erlass aus, dass „an Schulen außerdem der Hausmeisterin oder dem Hausmeister und einer Vertreterin oder einem Vertreter des Schulträgers, der Frauenbeauftragten der Schule und der Schwerbehindertenvertretung Gelegenheit zu geben ist, an den Sitzungen teilzunehmen.“

Damit war eine mit der neueren arbeitswissenschaftlichen Diskussion kompatible dezentrale Organisationsform geschaffen; es fehlte allerdings eine hinreichend klare Rollenzuweisung an das Ministerium, das als zuständige Behörde nicht nur zur Beratung verpflichtet ist, sondern auch die grundlegenden Entscheidungen eines Arbeitgebers vorzubereiten und unter Beteiligung der jeweiligen Personalvertretungen zu treffen hat. Dazu ist es geboten, dass die jeweils dezentral erfolgenden Gefährdungsbeurteilungen regelmäßig zentral zusammengefasst, diskutiert und ausgewertet werden, damit die jeweiligen strategischen Schwerpunkte gesetzt werden können. Solche Aktivitäten erfolgten nach dem 2002 vorgelegten Konzept offensichtlich nicht.

Zur Unterstützung der Umsetzung der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen ist inzwischen eine zentrale Beratungsstelle eingerichtet worden, die nach der Neufassung des Konzeptes im November 2006 als zentrale Stabsstelle im Kultusministerium fungiert und um zusätzliche

ministerielle Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben erweitert worden ist. In dieser Stabsstelle sollen tätig sein zwei Fachkräfte für Arbeitssicherheit, eine psychologische Fachkraft für den Bereich Arbeits- und Organisationspsychologie sowie eine Arbeitsmedizinerin/ein Arbeitsmediziner, die von einem externen arbeitsmedizinischen Dienst gestellt werden sollen. Weiter soll in diese Stabsstelle auch eine Beauftragte/ein Beauftragter für Suchtfragen auf der Grundlage einer landesweiten Dienstvereinbarung integriert werden.

In diesem aktualisierten Konzept ist deutlicher unterschieden worden zwischen den koordinierenden Fachkräften für Arbeitssicherheit, die zentral eingesetzt werden und den beratenden Fachkräften für Arbeitssicherheit, die aus dem Bereich der Lehrkräfte gewonnen und zu Fachkräften für Arbeitssicherheit qualifiziert werden sollen. Die Einsatzstunden sollen sich an den Werten der entsprechenden Unfallverhütungsvorschrift GUV-V A6/7 in der Fassung vom Juni 2003 orientieren. Derzeit sollen zirka 80% dieser Einsatzzeiten gewährleistet werden. Die in den nächsten fünf Jahren durch einen Stufenplan auf die volle Zahl der Einsatzstunden erweitert werden sollen. Schließlich wird als beratendes Gremium auf Landesebene eine Landesarbeitsschutzausschuss-Schule gebildet; den Vorsitz übernimmt der zuständige Staatssekretär; im Übrigen orientiert sich auch diese Zusammensetzung an den Vorgaben in § 11 ASiG. Als eine der vorrangigen Aufgaben zur Umsetzung des Arbeitsschutzes werden Qualifizierungsmaßnahmen für die Dienststellenleiterin und Leiter organisiert. In die Schulleiterneualifizierung wird der Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement als neues Querschnittsmodul implementiert. Weitere Ergänzungen des Konzeptes sollen in einem Abstand von zwei Jahren realisiert werden.

3. Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen hatte die GEW bereits 1996 nach der Verabschiedung des Arbeitsschutzgesetzes erste Aktivitäten eingeleitet, um die Bedeutung eines einheitlichen Arbeitsschutzrechts für den öffentlichen Dienst, das auch uneingeschränkt für Beamte gilt, für den Schulbereich zu konkretisieren. Eine zentrale Rolle kam dabei von Anfang an den Personalräten zu. 1999 begann ein langwieriges Mitbestimmungsverfahren um die Beteiligung der Personalvertretungen bei der Bestellung eines überbetrieblichen arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Dienstes. Die Landesregierung vertrat die Ansicht, dass hier ausschließlich eine Anhörungspflicht bestehe, ein Mitbestimmungsrecht jedoch nicht gegeben sei. Dies widersprach der bereits 1995 und 1996 erreichten Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts sowie des OVG Münster. Folgerichtig wurde sowohl 2001 vom VG Düsseldorf als auch 2003 vom OVG Münster²² festgestellt, dass die Bestellung dieses Dienstes dem Mitbestimmungsrecht nach § 72 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 LPVG NRW unterfällt.

Die Verlängerung des mit dem BAD damals 2000 bzw. 2001 ohne Beteiligung der Personalräte geschlossenen Vertrages wurde daher folgerichtig 2005 in der Einigungsstelle beraten. Gestützt auf die Sondervorschrift des § 66 Abs. 8 LPVG NRW beschloss die

²² OVG Münster PersR 2004, 227; zustimmend von Roetteken, jurisPR-ArbR 24/2004 Anm. 5

Landesregierung, vom Beschluss der Einigungsstelle abzuweichen und den Vertrag mit dem BAD um weitere drei Jahre zu verlängern. Bei der Beauftragung des BAD wurden kein Pflichtenheft und keine Wirksamkeitskontrolle vereinbart. Ebenfalls fehlt ein konkreter Aufgabenplan; die Personalräte werden insoweit auf den BAD-Jahresbericht verwiesen - dieser Bericht setzt jedoch einen konkreten Auftrag durch Ministerium/Bezirksregierung voraus.

Auch andere Beteiligungsrechte der Personalvertretungen waren regelmäßig Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Beschlussverfahren. Bereits 1999 hatte das OVG Münster zu entscheiden, dass die Bestellung von Sicherheitsbeauftragten der uneingeschränkten Mitbestimmung nach § 72 Abs. 4 S. 1 Nr. 7 LPVG NRW unterfällt²³. Auch in diesem Fall war bereits 1994 ein vergleichbarer Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts ergangen, der auch in der personalvertretungsrechtlichen Literatur auf allgemeine Zustimmung gestoßen war; gleichwohl wurde diese Rechtsfrage noch einmal in zwei Instanzen geprüft und die Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt. Ähnlich wurde 2004 die bereits unmittelbar aus dem Gesetz zu beantwortende Frage am VG Köln geklärt, dass dem zuständigen Personalrat das Recht zukommt, an den Betriebsbegehungen durch die jeweiligen Arbeitsschutzexperten bzw. -aufsichtsbehörden teilzunehmen.

Seit Anfang 2000 wurden Grundzügen einer Arbeitssicherheitsorganisation an den Schulen aufgebaut. Sowohl Betriebsärzte als auch Fachkräfte für Arbeitssicherheit wurden bestellt; im Umfang orientierte man sich allerdings nicht an den dafür vorgesehenen Größenwerten, die die Unfallkassen festgelegt haben. Für die ca. 185.000 Lehrkräfte an 6.700 Schulen gibt es gegenwärtig 11 Fachkräfte für Arbeitssicherheit und 6 Betriebsärzte (was 500 bzw. 1.400 Personentagen entspricht), bei einem Kostenaufwand von 998.000 €. Bis heute umfassen damit die Einsatzzeiten des BAD in NRW nur ca. 20 % der Richtwerte aus den Unfallverhütungsvorschriften der zuständigen Unfallversicherungsträger (Anhang 2 zu GUV-V A 2 bzw. vorher A 6/A7) des öffentlichen Dienstes. Dies bleibt deutlich hinter den Werten benachbarter Bundesländer zurück. Der Einsatz von Fachberatern und Sozialen Ansprechpartnern in den Bezirksregierungen und Schulämtern konnte von den Personalräten bis heute nicht durchgesetzt werden.

Arbeitsschutzausschüsse wurden auf Landesebene (ein ASA für alle Schulformen) sowie auf der Ebene der jeweiligen Bezirksregierungen (insgesamt fünf ASA`s für alle Schulformen) gebildet. Ihnen gehören Vertreter der jeweiligen Landes-/Bezirksbehörde, des berufsgenossenschaftlichen arbeitsmedizinischen Dienstes, der Landesunfallkasse und der jeweiligen Personalvertretung an. Die bestellten Sicherheitsbeauftragten der Schulen fehlen in diesem Gremium. An der Bestellung dieser Sicherheitsbeauftragten werden die von den Lehrkräften gewählten Personalräte bis heute nicht beteiligt.

Seit 2001 sind die Schulleiterinnen und Schulleiter aufgefordert, Gefährdungsbeurteilungen nach § 5 ArbSchG durchzuführen. Gemeinsame Regelungen, nach welchen Kriterien diese

²³ OVG Münster PersR 2000, 374

Beurteilungen durchgeführt werden sollen, fehlen, die Fachkräfte des BAD legen Checklisten ihrer Organisation zugrunde, die allerdings die Fragen der psychosozialen Belastungen ausklammern. Aus diesem Grund wird seit 2004 in einem Modellversuch an zehn Schulen geklärt, ob das Verfahren „BAAM“ (www.bit-bochum.de) ein geeignetes Verfahren darstellt. Eine abschließende Klärung ist noch nicht erfolgt.

Die bisherigen lückenhaften Gefährdungsbeurteilungen sind nur in einem Teil der Schulen durchgeführt worden. Nach dem ersten Rücklauf an den BAD bis 2002 waren nur ca. 30 % der Schulen beteiligt. Weder die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung, noch die Auswertung der Ergebnisse – auch schulformspezifisch – sowie die Festlegung von Maßnahmen als Konsequenz der Gefährdungsbeurteilungen werden evaluiert. Es finden keine Wirksamkeitskontrollen durch Ministerium bzw. Bezirksregierung statt. Sowohl die Erkenntnisse des überbetrieblichen Dienstes als auch die Überprüfungsaktionen des Staatlichen Amtes für Arbeitsschutz sowie der Landesunfallkasse sind jeweils zu dem Ergebnis gekommen, dass an vielen Schulen erhebliche Defizite in der Arbeitsschutzorganisation bestehen, die Durchführung der Gefährdungsbeurteilungen meistens unvollständig ist und auch im Gefahrstoffmanagement eine Reihe von Verbesserungen notwendig sind. Im amtlichen Schulblatt für den Regierungsbezirk Köln ist daher im Mai 2005 ein Erlass der Bezirksregierung veröffentlicht worden, dass aufgrund der aussagekräftigen Untersuchung des Staatlichen Amtes für Arbeitsschutz das Arbeitsschutzmanagement in den Schulen verbesserungsbedürftig ist und dass die Schulleiter verpflichtet sind, eine geeignete Arbeitsschutzorganisation zu schaffen, die Gefährdungsbeurteilung durchzuführen, zu dokumentieren und regelmäßig zu aktualisieren sowie weitere wichtige Standardanforderungen vor allem im Gefahrstoffbereich zu erfüllen. Vergleichbare Reaktionen der anderen Bezirksregierungen sind nicht erfolgt. Eine Überprüfung, ob dieser Weisung inzwischen nachgekommen worden ist, liegt bis heute den Beteiligten nicht vor.

Als Sachthemen sind von einigen Personalräten Dienstvereinbarungen zu Mobbing und Sucht abgeschlossen worden. Hauptpersonalräte und Hauptschwerbehindertenvertretungen stehen in Verhandlungen zu einer Vereinbarung zum BEM, die ein einheitliches Vorgehen landesweit ermöglichen sollen. Regelungen zu einer systematischen Fortbildung, die für die Schulleitungen auch verpflichtend sind, konnten bisher nicht realisiert werden.

Ergänzend zum Modellversuch BAAM sind mit Unterstützung der Landesunfallkasse Nordrhein-Westfalen, der Gemeindeunfallversicherungsverbände sowie einzelner Krankenkassen weitere Modellprojekte erfolgt, die vor allem der betrieblichen Gesundheitsförderung und der Entwicklung der Lehrergesundheit dienen. Im Rahmen eines Kongresses „Gute und gesunde Schule“ sind im November 2004 weitere Anregungen vor allem aus der Arbeitswissenschaft und Arbeitspsychologie zusammengetragen und öffentlich diskutiert worden. Eine Umsetzung in eine kohärente und öffentliche Strategie mit klaren Vorgaben, Verteilung von Kompetenzen und sachlicher und finanzieller Unterstützung der Schulen und Schulleitungen steht bis heute aus.

4. Hessen

Auch in Hessen dauerte es mehr als fünf Jahre nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes und fast genau zehn Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist der RL 89/391/EWG, dass formelle und konkrete Konsequenzen für den Arbeitsschutz in der Schule getroffen wurden. Mit einem grundsätzlichen Erlass vom 04.06.2002 „Arbeitsschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz an Schulen“ wurde eine erste Zusammenfassung zu den Konsequenzen des Arbeitsschutzgesetzes vorgenommen. Die Verfasser stellen fest, dass das Arbeitsschutzgesetz für die Schule gilt und das sämtliche Lehrkräfte, auch die Beamten, als Beschäftigte zu qualifizieren sind. Für die Arbeitgeberseite wird aus der Kostenteilung zwischen Schulträger und Land auch die Schlussfolgerung gezogen, dass die Verantwortung geteilt sei. Aus der Aufteilung der Kosten ergebe sich, dass im Schulbereich die Arbeitgeberpflichten, die sich auf die Ausstattung beziehen, dem Schulträger zuzuordnen sind und dass organisatorische und verhaltensbezogene Arbeitgeberpflichten dem Land zuzuordnen seien. Insoweit sei von einer Aufteilung der Arbeitgeberpflichten auszugehen. Für die Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften und der Maßnahmen zur Prävention nach § 21 Abs. 1 SGB VII soll der Schulträger als Unternehmer zu qualifizieren sein. Das Land Hessen soll nur zusätzlich nach § 21 Abs. 2 SGB VII in der Pflicht stehen.

Arbeitsschutzausschüsse wurden in Anlehnung an § 11 ASiG unter Beteiligung des jeweiligen Schulträgers bei den fünfzehn staatlichen Schulämtern gebildet. Landesweit wurden insgesamt zehn Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestellt. Die Bestellung des Arbeitsmedizinischen Dienstes erfolgte durch das Innenministerium für den gesamten Landesdienst. Für die Lehrkräfte sollen z. Z. sechs Arbeitsmediziner/innen zur Verfügung stehen. Die Trennung in innere und äußere Schulsicherheit wurde auch im Bereich der Sicherheitsbeauftragten deutlich; für die innere Schulsicherheit wurden Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII durch die Schulleiter/innen bestellt, während für die äußere Schulsicherheit in der Regel die Schulhausmeister/Schulhausverwalter als Sicherheitsbeauftragte durch den jeweiligen Schulträger bestellt wurden.

Den Schulleitungen wurde die Aufgabe der Gefährdungsbeurteilung zugewiesen. Auf einer gesonderten Homepage <http://schuleundgesundheit.hessen.de> wurden verschiedene mögliche Fragebögen und Instrumente eingestellt. Dazu gehörte der bekannte Fragebogen FASS aus Freiburg sowie der Fragebogen BELA (Belastungsanalyse) vom Deutschen Institut für pädagogische Forschung (DIPF). Mit diesem Fragebogen wurden erste Umfragen im Bereich des staatlichen Schulamtes Offenbach vorgenommen, evaluiert und validiert. In insgesamt zwanzig Schulen hatten sich 647 Lehrkräfte (88,3% der Beschäftigten) an dieser Erhebung beteiligt. Berichtet wurden deutliche Belastungen im Bereich der Luftqualität, des Lärmpegels, des baulichen und hygienischen Zustandes der Schulen sowie beachtliche persönliche und psychische Belastungen. Eine landesweite Erhebung und Auswertung war bis 2006 nicht vorgenommen worden. Ein weiterer Fragebogen war in Frankfurt entwickelt und zum Einsatz gebracht worden. Gesamtergebnisse und entsprechende Vergleiche liegen bisher nicht vor; strategische Zielsetzungen und regelmäßige Überprüfungen fehlen ebenfalls.

Insgesamt ist eine relativ weitgehende Pflichtendelegation auf die Ebene der einzelnen Schule erfolgt, die eigenständig den Arbeits- und Gesundheitsschutz und die damit

zusammenhängenden Pflichten wahrnehmen soll (z.B. Entscheidung über Gefährdungsbeurteilung). Anreiz soll das Zertifikat „gesundheitsfördernde Schule“ sein, das die Aktivitäten im Bereich Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung bündeln soll; insgesamt wird damit offensichtlich der Ansatz verfolgt, Sicherheit und Gesundheit als Merkmal für die Qualität der Schule zu identifizieren.

Im Jahr 2006 veröffentlichte Untersuchungen der Unfallkasse Hessen bestätigten, dass eine beachtliche Quote von Schulen und öffentlichen Einrichtungen noch keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt hatten. Soweit Ergebnisse vorlagen, waren objektive und subjektive Faktoren zu beachten. Der bauliche Zustand vieler Schulen und das Lärmproblem erwiesen sich als deutliche Ursachen für Unfälle und eine Verschlechterung des Schulklimas.

Kurz zuvor durchgeführte Unfalluntersuchungen bekräftigten die Schlüsselrolle des Schulklimas. Die Unfallquote differierte in den einzelnen Schulen deutlich, als belastbares Differenzierungskriterium erwies sich die Frage nach dem Stress in der Schule. Wurde diese Frage deutlich bejaht, dann war auch mit einer höheren Unfallquote zu rechnen (ukh-inform 3/2006 S. 8 ff.). Die Verbesserung des Schulklimas ist damit auch eine wichtige Maßnahme des Arbeitsschutzes, mit der die Folgekosten von Unfällen deutlich reduziert werden können.

An einzelnen Schulen wurden in Kooperation mit der Unfallkasse Arbeitsschutzkoordinatoren bestellt die schulbezogen die Arbeitgeberpflichten nach § 3 ArbSchG zu realisieren hatten. Damit werden Stabsaufgaben des Arbeitgebers realisiert, die deutlich von den Beratungspflichten der Fachkräfte zu unterscheiden sind. Auf der Ebene der Schulämter sind daneben noch Fachberater bestellt worden, die im Projekt „Schule und Gesundheit“ tätig werden sollen, das als Einrichtung der betrieblichen Gesundheitsförderung zugleich zur Verbesserung der Sicherheitskultur und der Sicherheitserziehung der Schülerinnen und Schüler fungieren soll.

In einem konkreten Projekt „Belastungsreduzierung durch Verbesserung der Raumakustik an Schulen“ an dem das staatliche Schulamt Darmstadt, die örtlichen Schulträger, der Kreisverband der GEW und die Unfallkasse Hessen teilnahmen, wurden nicht nur beachtliche Lärmwerte ermittelt sondern auch konkrete raumakustische Maßnahmen entwickelt, realisiert und evaluiert. Die Ergebnisse²⁴ zeigten eine deutliche Verbesserung; im Zusammenhang mit den anderen Untersuchungen geben sie einen deutlichen Hinweis darauf, dass es einen hohen Bedarf an raumakustischen Maßnahmen in vielen Schulen gibt. Trotz dieser positiven Einzelergebnisse sind bisher keine umfassenden Zielsetzungen und Strategien auf Landesebene beschlossen oder gar umgesetzt worden.

²⁴ ukh-inform 2/2005, S. 23 u. 2/2006, S. 8; ausführl. www.fluesterndesklassenzimmer.de

5. Zusammenfassung

Der kursorische Überblick über die verschiedenen Bundesländer zeigt, dass trotz der föderalen Struktur und sichtbarer Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern beachtliche Gemeinsamkeiten festgestellt werden können.

In allen Bundesländern wurde weder der Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 89/391/EWG am 31.12.1992 noch das Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes im August 1996 zum Anlass genommen, das neue Leitbild des Gemeinschaftsrechts, das bewusst den öffentlichen Dienst und die Beamten einbezieht, zu erfassen und umzusetzen. Dieses Leitbild ist geprägt durch eine präventive betriebsorientierte Sicherheitsorganisation, in der der Arbeitgeber/Dienstherr mit Hilfe eigener Gefährdungsbeurteilungen die Schwerpunkte und Brennpunkte seiner Sicherheitsarbeit erfasst und organisiert die erforderlichen Maßnahmen durchführt. Dabei ist in jeder Phase der Ermittlungen und Entscheidungen der Partizipation der Beschäftigten und ihrer Vertretungen ein besonderer Stellenwert beizumessen.

Die bisher erzielten Ergebnisse bleiben quantitativ und qualitativ deutlich hinter den Erfordernissen zurück. In keinem der Bundesländer ist eine flächendeckende Gefährdungsbeurteilung auch nur der klassischen Gefährdungen durchgeführt worden; psychische Belastungen werden bisher nur an wenigen Orten in einzelnen - dort allerdings sehr engagierten - Modellversuchen ermittelt. Eine planmäßige Zusammenfassung und Evaluierung der Ergebnisse, aus der wiederum strategische Gestaltungsziele abgeleitet werden, fehlt weitgehend. Insoweit zeigt sich die vertikale Differenzierung als problematisch, da eine solche strategische Orientierung nur Aussicht auf Erfolg hat, wenn im Ministerium selbst dem Arbeits- und Gesundheitsschutz ein entsprechender Stellenwert zukommt und auch dort die jeweiligen Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden. An der Basis wird eine effiziente Arbeitsschutzpolitik nur möglich sein, wenn den jeweiligen Schulleitungen die entsprechenden fachlichen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen, mit denen diese Aufgabe sachgerecht erledigt werden kann. Auf allen Ebenen bedarf es einer organisierten Partizipation, v.a. mit den jeweiligen Personalvertretungen. Schließlich erweist sich das Nebeneinander von Land als Arbeitgeber/Dienstherr und Schulträger regelmäßig als eine nicht hinreichend geklärte Beziehung.

Während die staatlichen Aufsichtsbehörden nur in einem relativ geringen Umfang in den Schulen aktiv sind, sind in fast allen Bundesländern schulbezogene Aktivitäten der jeweiligen Unfallkassen festzustellen. Diese Aktivitäten gewinnen überall dort an Bedeutung, wo das Konzept der Lehrgesundheit mit einem umfassenden Konzept einer guten und gesunden Schule verbunden wird, so dass die Unfallversicherung in ihrer Rolle als Schülerunfallversicherung hier weitere Erfahrungen und präventive Möglichkeiten einbringen kann. Vor allem in den alten Bundesländern erweist sich unter diesem Gesichtspunkt die fehlende Einbeziehung der Beamten nach § 4 SGB VII als deutliches strukturelles Hindernis, während eine einheitliche Unfallkasse auf Landesebene Synergien ermöglicht und Aktivitäten fördern kann.

Erst seit dem Jahr 2000 sind in den verschiedenen Bundesländern Bestrebungen zur Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes festzustellen, die allerdings regelmäßig durch nachhaltige Aktivitäten der Personalräte und der in ihnen vertretenen Gewerkschaften veranlasst worden waren. In keinem Bundesland ist festzustellen, dass die Aufsichtsbehörden durch Anordnungen den Vorschriften des an alle adressierten Gesetzes Geltung verschafft hätten.

In der Folgezeit erwiesen sich die Aktivitäten der Personalräte und deren Mitbestimmungsrechte als ein wesentlicher Bestandteil der jeweiligen Partizipations- und Umsetzungsbemühungen. Notwendigerweise standen dabei am Anfang Fragen der angemessenen Sicherheitsorganisation. Art. 7 der RL 89/391 verlangt vom Arbeitgeber ein organisiertes Vorgehen und die Nutzung fachlicher Kompetenz. Als Problem stellte sich dabei bereits die zutreffende Organisation und Gestaltung der Gefährdungsbeurteilung heraus, deren Schlüsselrolle erst allmählich erfasst wurde. In dem stark dezentralisierten und nachhaltig gegliederten Schulwesen kommt dabei den Schulleitungen ein besonderes Gewicht zu; sie für diese Aufgabe fortzubilden, zu gewinnen und zu motivieren, war und ist in den meisten Bundesländern eine zentrale Aufgabe. Dabei erwies es sich als wesentlich, ob und in welchem Umfang eine professionelle Arbeitssicherheitsorganisation aufgebaut worden war. Hier sind weiterhin nachhaltige Defizite festzustellen, die in Unternehmen vergleichbarer Größe in privaten Sektor in dieser Form kaum feststellbar sind.

C. ARBEITSSCHUTZRECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN DIE ORGANISATION DES ARBEITS- UND GESUNDHEITSSCHUTZES

Die Anforderungen des modernen Arbeitsschutzes sind 1989 in der grundlegenden EG-Richtlinie 89/391/EWG²⁵ zusammengefasst worden. Sie wurden mit Verspätung 1996 durch das Arbeitsschutzgesetz umgesetzt und sind für alle Bundesländer verbindlich. Arbeitsschutzrechtliche Unterschiede bestehen insoweit zwischen den Schulen der verschiedenen Bundesländer nicht. Die in § 20 Abs. 1 ArbSchG enthaltene - nicht unproblematische - Öffnungsklausel wird von den Bundesländern richtigerweise nicht zu Abweichungen im Schulbereich genutzt²⁶.

I. Wachsende Bedeutung von Organisationsrecht für den Bereich des Arbeitsschutzes

In der Vergangenheit wurde der Arbeitsschutz oftmals als humanitäre Herausforderung begriffen, der vorrangig durch den Einsatz von (Sicherheits)technik begegnet wurde. Diese Technikorientierung war plausibel, denn das Schwergewicht der Aktivitäten galt lange Zeit gerade im Bereich der gewerblichen Berufe vorrangig der Bekämpfung von Arbeitsunfällen. Dabei sind, wie die Berichte über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit nach § 25 SGB VII zeigen, beachtliche Erfolge erzielt worden. Angesichts dieses

²⁵ Text im Anhang von Bückler/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, 1994

²⁶ Dazu als Beispiele § 49 der AZUrlASchVO BW vom 29.11.2005 sowie § 2 der Bayerischen Arbeitsschutzverordnung vom 28.07.1998 (GVBl BY 1998, 478)

Unfallparadigmas²⁷ ist es kaum erstaunlich, dass der Arbeitsschutz derjenigen Beschäftigten, die nur relativ wenigen „harten“ Unfall- und Gesundheitsgefahren ausgesetzt waren, vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit fand. Der „Arbeitsplatz Schule“ wurde aus dieser Perspektive als Sicherheitsproblem für Lehrende, Schülerinnen und Schüler allenfalls im Chemie- und Werkraum wahrgenommen. Es fehlte zudem an einer verlässlichen Rechtsgrundlage für Aktivitäten in den Schulen, denn der öffentliche Dienst in Westdeutschland war regelmäßig vom Geltungsbereich des Arbeitsschutzrechts, namentlich dem § 120 a Gero a.F. ausgenommen – eine gerade in einer auf den Vollzug von Gesetzen orientierten öffentlichen Verwaltung denkbar ungünstige Voraussetzung für Aktivitäten.²⁸ Die grundrechtliche Fundierung des Rechts auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in Art. 3 der Europäischen Sozialcharta vom 18.10.1961 und in Nr. 19 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte vom 09.12.1989, die jetzt in Art. 31 der Europäischen Charta der Grundrechte deutlich zum Ausdruck gekommen ist, war auch in der juristischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden.

Diese Ausgangsbedingungen haben sich vor allem nach 1990 in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht erheblich verändert. Mit dem Inkrafttreten des ArbSchG im Jahre 1996 haben der öffentliche Dienst und damit auch die öffentlichen Schulen ihre rechtliche Außenseiterstellung im Arbeitsschutz verloren. In Umsetzung zwingender gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben sieht § 1 Abs. 1 Satz 1 ArbSchG nunmehr vor, dass das ArbSchG und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen (z.B. ArbStättV, BetrSichV, GefStoffV, BildscharbV) in allen Tätigkeitsbereichen und damit auch im öffentlichen Dienst gelten.²⁹ Erstmals werden jetzt - begrenzt auf das Arbeitsschutzrecht - Beamte als Beschäftigte in § 2 ArbSchG den Arbeitern und Angestellten gleichgestellt. Dies hat jüngst der Europäische Gerichtshof in einer Entscheidung vom 6.4.2006 speziell für den Schulbereich verdeutlicht³⁰.

Private und öffentliche Unternehmen unterliegen damit den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die durch § 20 Abs. 2 ArbSchG geregelten Ausnahmen für den öffentlichen Dienst betreffen nicht den Arbeitsplatz Schule, sondern besondere Tätigkeitsbereiche wie den Katastrophenschutz, die Streitkräfte oder die Polizei. In verschiedenen Entscheidungen zum Arbeitszeitrecht hat der EuGH diese Ausnahme zutreffend eng ausgelegt³¹, so dass sie auf den Schulbereich eindeutig nicht anwendbar ist.

Daneben hat der Wandel der Arbeitswelt neue Zielstellungen für den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz hervorgebracht. Neben die Verhütung von Arbeitsunfällen, die es weiterhin, wenngleich mit insgesamt abnehmender Tendenz gibt, haben neue Technologien (vor allem der umfassende Einsatz von EDV) und neue Formen der Arbeitsorganisation neue Belastungen und Formen des gesundheitlichen Verschleißes zu Tage gebracht. Das klassische deutsche Arbeitsschutzrecht, das sich aus der Tradition des Polizei- und Ordnungsrechts am „Unfallparadigma“ und an der Technik orientierte, erwies sich als wenig

²⁷ Dazu auch Bücken/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 103 ff.

²⁸ Dazu z.B. Schierbaum/Fischer, PersR 1996, 423 ff.

²⁹ Dazu nur Kollmer, in: Kollmer, ArbSchG, § 1, Rn. 49 ff., insbes. 59 ff.

³⁰ EuGH vom 6.4.2006 – C 428/04 (Kommission ./ Österreich) Slg. 2006, I - 3325, 3351 ff = ZESAR 2007, 30, 34 m. Anm. Kohte/Faber; vgl. Kollmer/Kohte ArbSchG § 2 Rn. 53 ff.

³¹ EuGH vom 14.07.2005, C-52/04 NZA 2005, 921 (Personalrat Feuerwehr Hamburg); zuletzt EuGH C-132/04 (Kommission ./ Spanien)

geeignet, zufriedenstellende Antworten auf diese neuen Formen physischer und vor allem auch psychischer Belastungen zu geben. Schon um einem schleichenden Geltungsverlust des Arbeitsschutzrechts entgegenzuwirken, bedurfte es nachhaltiger Korrekturen der rechtlichen Leitbilder, die zwar in der Frühphase der sozialliberalen Koalition eingeleitet worden, danach aber stecken geblieben waren³².

Dabei spielt die Organisiertheit des Arbeitsschutzes eine herausragende Rolle, die sich heute auf zwei Ebenen zeigt. Erstens werden organisationsrechtliche Bestimmungen genutzt, um bestimmte Akteure und Institutionen mit Aufgaben im Arbeits- und Gesundheitsschutz im Unternehmen zu installieren (Betriebsärzte, Sicherheitsfachkräfte, Arbeitsschutzausschuss).³³ Der Gesetzgeber konnte insoweit bereits auf die Erfahrungen mit den Sicherheitsbeauftragten zurückgreifen, die, wenn auch mit anderer organisatorischer Funktion, seit langem für die Unfallverhütung mobilisiert wurden.

Zweitens und vor allem angestoßen durch das Gemeinschaftsrecht ist die Organisiertheit der Vorkehrungen für die betriebliche Sicherheit und Gesundheit als wesentlicher Faktor „erfolgreicher Betriebe“ in den Mittelpunkt gerückt worden. Dahinter steht die Einschätzung der Sicherheits- und Gesundheitswissenschaften, dass die technischen Möglichkeiten zumindest in fortgeschrittenen Betrieben nachhaltig genutzt werden und wesentlich höhere Sicherheits- und Gesundheitsressourcen in der Organisation der Arbeitsteilung in Betrieben und Dienststellen mobilisiert werden können. Prägend waren in diesem Kontext vor allem die Erfahrungen mit schweren Unfällen und Störfällen³⁴, die im Gemeinschaftsrecht immer wieder aufgegriffen werden. Deutlich wird dieser Gesichtspunkt in den Erwägungsgründen der Seveso II Richtlinie (96/82/EG) zusammengefasst:

"Eine Analyse der in der Gemeinschaft gemeldeten schweren Unfälle zeigt, dass in den meisten Fällen Management- bzw. organisatorische Mängel die Ursache waren. Es müssen deshalb auf Gemeinschaftsebene grundlegende Prinzipien für die Managementsysteme festgelegt werden, die geeignet sein müssen, den Gefahren schwerer Unfälle vorzubeugen und sie zu verringern und die Unfallfolgen zu begrenzen."

Darüber hinaus weisen diese Erkenntnisse aber auch darauf hin – und dies ist von großer Bedeutung für den Arbeitsschutz in der Schule – dass Mängel der Arbeitsorganisation, wie z.B. unklare Zuständigkeiten, qualifikatorische Defizite bei der Personalführung oder eine unzureichende Arbeitszeitorganisation das Unfallrisiko erhöhen. Folgerichtig hat eine aktuelle Untersuchung der Unfallkassen an weiterführenden Schulen demonstriert, dass das Schulklima ein wesentlicher Faktor für die Quote und Entstehung von Schulunfällen ist³⁵ Solche Probleme führen aber nicht nur zu Unfallrisiken, sondern zugleich auch zu

³² Dazu nur Bücken/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, 1994, Rn. 103 ff.

³³ Das Arbeitsschutzrecht folgt insoweit dem Ansatz des reflexiven Rechts, das durch Normierung von Entscheidungsstrukturen und die Heranziehung von mit bestimmten Rechten betrieblichen Akteure auf eine verstärkte Selbstregulation der Betriebe und Unternehmen setzt, dazu z.B. Rehbinder, JbRSozTRh 1988, 109 ff.

³⁴ Dazu ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, 2004, S. 198 ff.; Kohte, WSI-Mitteilungen 2000, 567, 571 ff.

³⁵ ukh-inform 3/2006, S. 4, 6 (www.ukh.de)

Belastungen der Gesundheit der Beschäftigten, die sich solchen Bedingungen bei ihrer Arbeit ausgesetzt sehen.³⁶ Ein wesentliches Element des neuen, durch das Gemeinschaftsrecht vermittelten und erweiterten Arbeitsschutzansatzes ist es, solche psychischen Belastungen gegenständlich dem zwingend einzuhaltenden Arbeitsschutzrecht zuzuordnen. Nach dem Gesundheitsbegriff der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der heute zutreffend überwiegend als maßgeblich für das Arbeitsschutzrecht unter dem Dach des ArbSchG herangezogen wird, bedeutet Gesundheit bei der Arbeit

„nicht nur das Freisein von Krankheit oder Gebrechen, sondern umfasst auch die physischen und geistig-seelischen Faktoren, die sich auf die Gesundheit auswirken und die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit stehen.“³⁷

Gesundheit und Krankheit sind daher nicht nur medizinische Sachverhalte, sondern auch Ergebnis gesellschaftlicher und gestaltbarer Tätigkeit, so dass Beschäftigte auch ein Recht auf eine solche organisierte und partizipationsfähige Gestaltung haben müssen. Konsequenterweise ist daher nicht nur in der EU-Verfassungsdebatte, sondern bereits in Art. 31 der 2000 beschlossenen Charta der Grundrechte der Gemeinschaft ein Grundrecht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen statuiert worden, dem in der Literatur ein Kernbereich individueller Grundrechte, anders formuliert ein gemeinschaftsgrundrechtlicher Kern, zugeschrieben wird³⁸. In Übereinstimmung mit der aktuellen Judikatur des EuGH ist daher die Charta bereits bei der heutigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen³⁹.

Der ganzheitliche Gesundheitsbegriff verlangt auch strategisch einen neuen Ansatz, der daher die Prävention in den Vordergrund stellt. In Art. 6 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG wird folgerichtig vom Arbeitgeber verlangt, dass er die Gefahren an der Quelle bekämpft und den Faktor „Mensch“ bei der Arbeit berücksichtigt. Wesentlich präziser sind allerdings die anderen Sprachfassungen der Richtlinie: die in Art. 6 Abs. 2 d formulierte Grundpflicht heißt dort schlicht „adapting the work to the individual“ bzw. „adapter le travail a l'homme“⁴⁰. Der Grundsatz der Gefahrenbekämpfung an der Quelle ist jetzt in § 4 Nr. 2 ArbSchG explizit normiert worden; § 4 Nr. 3 ArbSchG verlangt die Berücksichtigung gesicherter arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse, so dass die im Einleitungskapitel formulierten und im Gesundheitsbericht anerkannten Erkenntnisse auch in der Schulverwaltung nicht mehr beiseite geschoben werden dürfen. Schließlich verlangt § 4 Nr. 4 ArbSchG, dass die Arbeitsorganisation, die sonstigen Arbeitsbedingungen und soziale Beziehungen sachgerecht miteinander verknüpft werden. Dieser Netzwerkansatz⁴¹ ist gerade für das Sozialsystem Schule von besonderer Bedeutung, denn die Gestaltung menschlicher Beziehungen gehört zu den wesentlichen An- und Herausforderungen der Lehrtätigkeit in der

³⁶ Vgl. auch Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 207 ff.

³⁷ Vgl. Art. 3 e des ILO-Übereinkommens Nr. 155; MünchArbR-Wlotzke 2. Aufl. 2000 § 206 Rn. 32; Kollmer/Kohte, ArbSchG § 2 Rn. 31; Faber (Fn. 24), S. 82.

³⁸ Jarass, EU-Grundrechte, 2005 § 30 Rz. 33, 35; Hilbradt in Heselhaus/Nowak, Handbuch der EU-Grundrechte, 2006 § 36 Rz. 39

³⁹ Dazu nur EuGH vom 27.06.2006 - C 540/03 - Rn. 35 ff - JZ 2007, 39 m. Anm. Bouchouaf/Britz/Richter

⁴⁰ Dazu Kohte, in Preis/Oetker (Hrsg.) EAS B 6100 Rn. 56

⁴¹ Dazu Kollmer/Wilhelm ArbSchG § 4 Rn. 26 ff.

Schule. Damit ist auch ein neuer methodischer Ansatz zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes in der Schule gefunden, der dem allgemeinen Grundsatz des Vorrangs der Verhältnis- vor der Verhaltensprävention entspricht, der auch durch § 4 Nr. 5 ArbSchG anerkannt worden ist.

II. Organisationsstrukturen

Die vom Gemeinschaftsrecht verlangten arbeitsschutzrechtlichen Organisationspflichten lassen sich in zwei Schichtungen differenzieren: Die eine Schicht der Organisationspflichten betrifft die personelle Konfiguration der Arbeitsschutzorganisation; die andere Schicht der Organisationspflichten soll die effektive Planung, Durchführung und Evaluation der betrieblichen Arbeitsschutzziele und –maßnahmen unter den Bedingungen der Arbeitsteilung gewährleisten. Beide Schichten sind aufeinander bezogen: letztlich handelt es sich um zwei Seiten einer Medaille.

Die rechtliche Einordnung der Arbeitsschutzorganisation im Schulbereich stößt dabei insofern auf Probleme, weil die Organisationsnormen und –konzepte für den Arbeitsschutz noch stark am Bild der Fabrik entwickelt worden waren, in der Arbeitnehmer gefährlichen Arbeiten nachgehen. Der Arbeitsplatz Schule ist hingegen in eine durch das Schulorganisationsrecht vorgegebene öffentlich-rechtliche Organisationsstruktur eingebunden, die sich mit den Bedingungen gewerblicher (Fabrik)arbeit nur schwer vergleichen lässt. Da das Arbeitsschutzrecht aber beansprucht, in gleicher Weise für alle Tätigkeitsbereiche (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG) gleiche Schutzstandards zu gewährleisten, stellt dies die Rechtsauslegung und -anwendung vor beachtliche Herausforderungen (z.B. arbeitsschutzrechtlicher Betriebs- bzw. Dienststellenbegriff). In der Arbeitsschutzforschung ist daher die Forderung nach einem Arbeitsschutzrecht erhoben worden, das die Vielfalt (neuer) Arbeitsformen und arbeitsorganisatorischer Konzepte anwenderfreundlicher in die rechtliche Regulierung aufnimmt.⁴² Die staatliche Normsetzung hat entsprechende Forderungen zuletzt bei der Novellierung des Arbeitsstättenrechts nicht aufgegriffen, so dass die Herausforderung weiter besteht, die Organisationspflichten des Arbeitsschutzrechts im Hinblick auf die spezifischen Organisationsstrukturen im Schulbereich zu konkretisieren.

1. Unterstützende und beratende (Experten)organisation nach dem ASiG

In Art. 7 der RL 89/391 wird verlangt, dass der Arbeitgeber den erforderlichen Sachverstand mobilisiert; er hat dazu geeignete Arbeitnehmer einzustellen bzw. zu benennen; wenn dies nicht möglich ist, hat er qualifizierte außerbetriebliche Experten heranzuziehen⁴³.

Grundlegende⁴⁴ organisationsrechtliche Anforderungen werden in Deutschland seit dem Jahre 1974 im ASiG geregelt⁴⁵. Durch das ASiG wird der Arbeitgeber verpflichtet,

⁴² Dazu auch Kahl-Menschel, Lehder, Lins, Wienhold: Umsetzung des Arbeitsstättenrechts in Klein- und Mittelbetrieben, Forschungsvorhaben F 1891 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Zusammenfassung als download: www.baua.de.

⁴³ Dazu bereits EuGH vom 22.05.2003 - C-441/01 (Kommission./Niederlande) Slg. 2003, I - 5463 ff.

⁴⁴ Zu strukturellen Defiziten des ASiG-Modells Kohte/Faber ZESAR 2007, 39, 41

⁴⁵ MünchArbR-Wlotzke, § 210, Rn. 20 f.; vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 2 ArbSchG greift es allerdings zu kurz, die organisationsrechtlichen Pflichten im Arbeits- und Gesundheitsschutz auf die Anforderungen des ASiG zu reduzieren, in diese Richtung tendierend aber Wank, TAS, § 3 ArbSchG, Rn. 10.

Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Darüber hinaus finden sich im ASiG Bestimmungen über die Zusammenarbeit der betrieblichen Akteure in Fragen des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Nach § 16 ASiG ist im Öffentlichen Dienst eine gleichwertige Sicherheitsorganisation zu errichten; diese Norm ist inzwischen strikt auszulegen, da Art. 7 der RL 89/391/EWG in allen Betrieben und ohne jede Einschränkung auch im Öffentlichen Dienst gilt. Die Rechtsprechung hat die umfassende Geltung der Arbeitssicherheitsorganisation gerade unter Bezug auf das Gemeinschaftsrecht inzwischen mehrfach anerkannt⁴⁶

a) Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte

Im ASiG wird das Ziel der Pflicht zur Bestellung von Betriebsärzten und Sicherheitsfachkräften in § 1 dahingehend beschrieben, dass erreicht werden soll, dass

1. „die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Vorschriften den besonderen Betriebsverhältnissen entsprechend angewandt werden,
2. gesicherte arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Erkenntnisse zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung verwirklicht werden können,
3. die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Maßnahmen einen möglichst hohen Wirkungsgrad erreichen“

Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte haben danach vor allem die Funktion, als Experten besondere Arbeits- und Gesundheitsschutzkenntnisse, über die der Arbeitgeber zumeist nicht verfügt, in den Betrieb zu transportieren. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte kraft ihrer Funktion in keiner Weise in die grundlegende Verantwortung des Arbeitgebers für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten eintreten.⁴⁷ Sie haben nach §§ 3, 6 ASiG den Arbeitgeber bei der Gefährdungsbeurteilung zu „beraten“, ihnen können somit nicht die Leitungsaufgaben des Arbeitgebers und der Linienvorgesetzten übertragen werden.

Der Betriebsarzt bzw. die Betriebsärztin sowie die Sicherheitsfachkraft i.S. des ASiG sind daher organisatorisch als Stabsstelle zu verankern⁴⁸: Nur auf diese Weise kommt der gesetzgeberische Zweck des ASiG zur Geltung, den Arbeitgeber bzw. den Dienstherrn bei der Wahrnehmung seiner arbeitsschutzrechtlichen Pflichten fachkundig zu unterstützen und zu beraten.⁴⁹ § 8 Abs. 2 ASiG schränkt dabei die Organisationsfreiheit des Arbeitgebers dahingehend ein, dass Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit dem „Leiter des Betriebs“ zuzuordnen sind.⁵⁰ Die Umsetzung dieser Bestimmung, die den Einfluss von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit absichern soll⁵¹, wird für den Schulbereich bisher in einigen Bundesländern wenig konsistent realisiert. .

⁴⁶ BSG SGB 2000, 274 m. Anm. Ricke; OVG Hamburg GewArch 2004, 351

⁴⁷ MünchArbR-Wlotzke, § 210, Rn. 58; ausführlich Zimolong/Kohte, Integrativer und kooperativer Arbeits- und Umweltschutz in der Metallindustrie, 2006, S. 78 ff.

⁴⁸ ArbG Osnabrück AuR 1996, 29; LAG Köln ZTR 2003, 520; Kohte/Faber, JurisPR-ArbR 24/2003 Anm. 5

⁴⁹ Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG, § 1, Rn. 5 f.

⁵⁰ Dazu und zu weiteren Einschränkungen der Organisationsfreiheit des Arbeitgebers, vgl. Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 315 ff.

⁵¹ Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG, § 8, Rn. 34.

Der Beratungs- und Unterstützungsauftrag wird im ASiG durch zwei umfangreiche Aufgabenkataloge gesondert für Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte konkretisiert (§§ 3, 6 ASiG). Beide Aufgabenkataloge sind in ihrer Struktur vergleichbar und gehen mit ihren verschiedenen präventiven Aufgaben weit über das klassische Feld der Unfallverhütung hinaus (z.B. Planung von Betriebsanlagen, Einführung von Arbeitsverfahren, Ergonomie, Gefährdungsbeurteilung). Inhaltlich stehen die Aufgabenkataloge für die fachliche Ausrichtung der Expertenorganisation nach dem ASiG, die auf den beiden Säulen Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik aufbaut.

Es ist durchaus fraglich, ob dieses zweiseitige Modell des ASiG mit den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen, wie sie sich insbes. aus Art. 7 der Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz (89/391/EWG) ergeben, vereinbar ist.⁵² Das Gemeinschaftsrecht ist gerade dadurch geprägt, dass es sich von einer rein technisch-medizinischen Sicht des Arbeitsschutzes gelöst hat und insbes. auch organisatorische und soziale Faktoren als unverzichtbare Bausteine für einen nachhaltigen Arbeits- und Gesundheitsschutz heranzieht. In anderen europäischen Ländern ist daher die Umsetzung der RL 89/391 genutzt worden, um sich vom hergebrachten dualen technisch-medizinischen Modell zu lösen und eine multidisziplinäre Beratung einzuführen; so sind z.B. die Arbodienste in den Niederlanden jetzt um arbeitspsychologischen Sachverstand ergänzt.⁵³ In der europäischen Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz für die Jahre 2002 – 2006 ist die Forderung nach multidisziplinären Präventionsdiensten, die in ihrer Struktur sowohl die sozialen und psychologischen Risiken als auch die Geschlechterperspektive berücksichtigen, ausdrücklich erhoben worden.⁵⁴

Gerade vor dem Hintergrund der spezifischen Belastungssituation von Lehrerinnen und Lehrern liegt in der Konzentration der traditionellen ASiG-Organisation auf die Technik und die Medizin ein Defizit, das schwer wiegt. Angesichts der starken psychischen Belastungen durch organisatorische und soziale Faktoren besteht eine objektive Notwendigkeit, auch Beratung mit arbeitswissenschaftlicher, insbes. arbeitspsychologischer Expertise sicherzustellen. Dieses wird bislang nur dadurch aufgegriffen, dass der Betriebsarzt nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. d ASiG zu beraten hat in „arbeitsphysiologischen, arbeitspsychologischen und sonstigen ergonomischen sowie arbeitshygienischen Fragen“. Wir sind der Ansicht, dass der gemeinschaftsrechtlichen Forderung nach arbeitswissenschaftlicher und -psychologischer Beratung nicht dadurch genüge getan wird, dass man diese Aufgabe allein dem Tätigkeitskreis des Betriebsarztes zuschlägt.

Als weitere Lösung wird in der Literatur vorgeschlagen, dass bei der Auswahl der Fachkräfte für Arbeitssicherheit die gesetzlichen Spielräume genutzt werden, Nichttechniker, also z.B. Arbeitspsychologen oder Arbeitssoziologen zu bestellen. Dazu wird eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des § 7 Abs. 2 ASiG vertreten, der für den Einzelfall eine

⁵² Kohte, EAS B 6100 – Arbeitsschutzrahmenrichtlinie –, Rdnr. 74.

⁵³ Dazu ausführlich Veigel, Das niederländische Arbeitsschutzrecht und die Umsetzung der Arbeitsschutzrahmenrichtlinie in den Niederlanden, 2002.

⁵⁴ EG-Kommission, Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006, S. 12; vgl. außerdem jüngst die Mitteilung der EG-Kommission zur praktischen Durchführung der EG-Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz und anderer Richtlinien vom 5.2.2004, KOM(2004)62 endgültig, S.20.

Bestellung von Personen ohne technischen Hintergrund zulässt.⁵⁵ In der neuesten Fassung der einschlägigen Unfallverhütungsvorschrift GUV-V A 2 ist in § 4 Abs. 3 eine entsprechende Öffnungsklausel für die Bestellung von Fachkräften in der Funktion als Sicherheitsingenieur ohne ingenieurwissenschaftliche Ausbildung aufgenommen worden. Weitergehend muss gerade für die Schulen aus § 3 Abs. 2 ArbSchG abgeleitet werden, dass generell eine Beratung der jeweiligen Akteure durch arbeitspsychologischer Sachverstand in geeigneter organisierter Form sicherzustellen ist

Diese Herausforderungen waren bekannt, als die Bundesländer nach 1996 begannen, eine Arbeitssicherheitsorganisation in den Schulen aufzubauen. In einzelnen Bundesländern, in denen eine zeitgemäße Konzeption diskutiert und erarbeitet wird, hat man daher arbeitspsychologischen Sachverstand in die Arbeitssicherheitsorganisation integriert, während andere - wie z. B. NRW - auf diesem Gebiet die neuen Entwicklungen kaum zur Kenntnis genommen haben.

Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte sind bei der Ausübung ihrer Fachkunde weisungsfrei (§ 8 Abs. 1 ASiG). Ihre fachliche Unabhängigkeit gegenüber dem Arbeitgeber – und auch mittelbar gegenüber dem Personalrat – wird zudem durch ein Benachteiligungsverbot flankiert. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass der Betriebsarzt und die Fachkraft für Arbeitssicherheit das – auch im öffentlichen Interesse stehende – Ziel eines wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutzes möglichst wirkungsvoll in die betrieblichen Prozeduren einbringen können.⁵⁶ Belange der betrieblichen Sicherheit und Gesundheit sollen gewissermaßen „pur“ in die Entscheidungsfindung des Arbeitgebers/Dienstherrn hineingetragen werden und so in die auch andere Ziele abwägenden Entscheidungsfindungsprozesse der Entscheidungsträger auf allen Ebenen (§ 3 Abs. 2 Nr. 2) Eingang finden.

Der Umfang der obligatorischen Unterstützungstätigkeit der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte wird durch Einsatzzeiten bemessen. Die konkreten Einsatzzeiten für einen jeden Betrieb bzw. eine jede Dienststelle sind dabei anhand der in §§ 2, 5 ASiG normierten Kriterien zu bestimmen. Der Betreuungsumfang hat sich somit nicht am Ermessen des Arbeitgebers – für den Schulbereich also des Bundeslandes – sondern an normativen Kriterien zu orientieren.⁵⁷ Zur Bestimmung des erforderlichen Betreuungsumfangs i.S. von 2, 5 ArbSchG nennt das ASiG folgende Kriterien:

1. „die Betriebsart und die damit für die Arbeitnehmer verbundenen Unfall- und Gesundheitsgefahren,
2. die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer und die Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft,
3. die Betriebsorganisation, insbesondere im Hinblick auf die Zahl und Art der für den Arbeitsschutz und die Unfallverhütung verantwortlichen Personen“

⁵⁵ Zu dieser Möglichkeit Nichttechniker als Sicherheitsfachkraft einzusetzen Anzinger/Bieneck, ASiG, 1998, § 7 Rn. 19.

⁵⁶ Ausführlich zur Rolle und organisationsrechtlichen Einbindung der Beauftragten nach dem ASiG vgl. Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 313 ff.

⁵⁷ Die sehr unterschiedliche Handhabung in den Bundesländern weist dabei auf eindeutige Defizite bei der arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Betreuung von Schulen hin.

Die genannten Kriterien stehen in ihrer Gewichtung als gleichrangig nebeneinander, so dass es rechtswidrig wäre, ausschließlich die Zahl der beschäftigten Lehrer heranzuziehen und das Gefährdungspotential sowie die Spezifika der Betriebsorganisation außer Acht zu lassen.⁵⁸ Hieraus folgt z.B. die Notwendigkeit, Differenzierungen zwischen den Einsatzzeiten verschiedener Schulformen vorzunehmen, sofern unterschiedliche Unfall- und Gesundheitsgefahren bestehen. Zur Konkretisierung dieser Anforderungen und zur Festlegung der Mindesteinsatzzeiten durch Unfallverhütungsvorschriften sind die Unfallversicherungsträger nach § 15 SGB VII zuständig⁵⁹, die in der BGV A 2 branchenspezifische Konkretisierungen der Anforderungen der §§ 2, 5 ASiG vorgenommen haben. Für Schulen sind insoweit vor allem die Vorschriften der Unfallkassen - GUV-V A 2 (früher GUV-V A 6/7 bzw. GUV 0.5)⁶⁰ - von Bedeutung, bei denen angestellte Lehrer und Lehrerinnen gesetzlich unfallversichert sind.

Die verantwortliche Wahrnehmung von Arbeitgeberpflichten im Arbeits- und Gesundheitsschutz zählt nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte. In keinem Fall dürfen solche Tätigkeiten auf die Einsatzzeiten eingerechnet werden, da sie sich substantiell von den Aufgaben nach §§ 3, 6 ASiG unterscheiden. Mit Blick auf die Unabhängigkeit der Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte (§ 8 ASiG) ist es zweifelhaft, ob die Übernahme von Arbeitgeberverantwortung zusätzlich neben den gesetzlichen Aufgaben nach §§ 3, 6 ASiG überhaupt mit ihrer Rolle als Berater und Unterstützer kompatibel ist.⁶¹

b) Betriebspraktische Unterstützungsorganisation:

Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII

Die Expertenorganisation nach dem ASiG wird ergänzt durch Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII. Es handelt sich bei diesen um Beschäftigte, die, neben ihrer eigentlichen Arbeitstätigkeit, ehrenamtlich den Arbeitgeber in Fragen der Gefahren- und Unfallverhütung unterstützen. Ließ sich die Rolle der Fachkraft für Arbeitssicherheit als die eines unterstützend agierenden Arbeitsschutzexperten charakterisieren, liegt die Bedeutung des Sicherheitsbeauftragten darin, dass er das Erfahrungswissen und die Sichtweise der Beschäftigten in die Aktivitäten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einbringt. Die Sicherheitsbeauftragten bilden somit gewissermaßen eine betriebspraktisch geprägte Unterstützungsorganisation.⁶² Wie für die Beauftragten nach dem ASiG besteht auch für Sicherheitsbeauftragte ein Benachteiligungsverbot (§ 22 Abs. 3 SGB VII). Damit die Sicherheitsbeauftragten ihren Aufgaben nachkommen können, sind sie nach § 20 Abs. 3 BGV GUV - V A 1 von der Schulleitung zu unterstützen: ihnen ist daher auch ein ausreichendes Zeitbudget einzuräumen.⁶³

⁵⁸ Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG, § 5, Rn. 29.

⁵⁹ OVG Hamburg ZTR 2004, 548; Anzinger/Bieneck ASiG § 2 Rz. 39 ff.

⁶⁰ Zugänglich auf der Homepage www.unfallkassen.de

⁶¹ Dazu ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 317 ff.

⁶² Näheres bei Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S.322 ff.; Kohte, Festschrift für Wlotzke, 1996, S. 563 ff.

⁶³ Einzelheiten bei Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 325.

Sicherheitsbeauftragte bieten gerade in einer mehrstufigen und durch die Vielzahl an Schulen dezentralen Verwaltungsorganisation die Chance, den Arbeits- und Gesundheitsschutz voranzubringen und zum Thema zu machen, auch wenn nicht, wie im klassischen gewerblichen Betrieb, zumindest eine Sicherheitsfachkraft ständig im Betrieb ist. Die Pflicht zur Bestellung besteht nur für Versicherte der gesetzlichen Unfallversicherung, d.h. angestellte, nicht aber beamtete Lehrer⁶⁴, was auf den ersten Blick auf eine erhebliche Einschränkung⁶⁵ der Bestellpflicht hinweist, die erst ab 20 versicherten Beschäftigten greift. Gerade im Schulbereich haben aber Sicherheitsbeauftragte erheblich an Bedeutung gewonnen, da inzwischen die bei den Trägern der Schülerunfallversicherung versicherten Schüler als Beschäftigte im Sinne des § 22 Abs. 1 S. 2 SGB VII gelten. Konkrete Vorgaben für die Anzahl der Sicherheitsbeauftragten finden sich in den Anlagen zur Unfallverhütungsvorschrift BGV GUV-V A 1.

2. Sicherheitsinformation, -kommunikation und -kooperation: Insbesondere der Arbeitsschutzausschuss

Eine effektive Sicherheits- und Gesundheitsschutzorganisation ist auf einen gezielten Austausch von Informationen angewiesen. Es bedarf darüber hinaus einer geordneten und regelgeleiteten Kooperation der beteiligten Akteure, um diesem Informationsaustausch einen verlässlichen Rahmen zu geben und um bei Konflikten zwischen den Akteuren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ein Konfliktlösungsverfahren zur Verfügung zu haben. Im Arbeitsschutzrecht und im Personalvertretungsrecht werden solche Informationskanäle und Kooperationsregeln durch eine ganze Reihe von Vorschriften normativ abgesichert. Zu nennen sind in erster Linie:

- Informations- und Hinzuziehungspflichten der Dienststellenleitung gegenüber der Personalvertretung in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (§ 81 BPersVG);
- Zusammenarbeit der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte untereinander sowie mit anderen Funktionsträgern für Angelegenheiten der technischen Sicherheit, Gesundheit (z.B. Schwerbehindertenvertretung) und Umwelt (§§ 10, 16 ASiG);
- Zusammenarbeit der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte mit der allgemeinen Interessenvertretung (§§ 9, 16 ASiG);
- Gemeinsame Besprechungen der Dienststellenleitung mit den Sicherheitsbeauftragten unter Hinzuziehung des Personalrates (§ 81 Abs. 3 BPersVG);
- Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Personalvertretung als „Entscheidungsregel“ bei Uneinigkeit mit der Dienststellenleitung (§§ 75, 76 BPersVG);
- Pflicht der Beschäftigten zur Unterstützung des Arbeitgebers in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, gemeinsam mit Betriebsärzten und Sicherheitsfachkräften (§ 16 Abs. 2 ArbSchG);

⁶⁴ Gemeinschaftsrechtliche Bedenken bei Kohte/Faber ZESAR 2007, 39, 40

⁶⁵ Für „äußere Schulangelegenheiten“ ist nach Anlage 2 zur BGV GUV - V A 1 in jeder Schule wenigstens ein Sicherheitsbeauftragter zu bestellen.

- Meldung von Sicherheits- und Gesundheitsdefiziten beim Arbeitgeber, sowie bei der Sicherheitsfachkraft, dem Betriebsarzt oder den Sicherheitsbeauftragten (§ 16 Abs. 2 ArbSchG);
- Besonderes Beschwerderecht der Beschäftigten für Fragen des Arbeitsschutzes (§ 17 Abs. 2 ArbSchG);
- Unterweisungen der Beschäftigten (§ 12 ArbSchG) durch den Arbeitgeber bzw. verantwortliche Personen (§ 13 ArbSchG).

Wichtigstes gesetzlich vorgesehene Forum der Sicherheitsinformation, -kommunikation und -kooperation ist der Arbeitsschutzausschuss, der durch § 11 ASiG geregelt wird. Beschrieben die oben wiedergegebenen Kommunikations- und Kooperationsregeln punktuelle Ansatzpunkte, bietet sich der Arbeitsschutzausschuss als Gremium an, in dem die grundsätzlichen Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes diskutiert, die durchgeführten Aktivitäten bewertet und die großen Linien der betrieblichen Gesundheitspolitik vorgegeben werden. Für eine solche Funktion als Koordinierungsgremium bietet sich der Arbeitsschutzausschuss insbesondere aufgrund seiner personellen Zusammensetzung an. Nach § 11 ASiG sind zumindest zu beteiligen der Arbeitgeber/Dienstherr oder eine von ihm beauftragte Person, zwei Mitglieder des Personalrats, Betriebsärzte, Fachkräfte für Arbeitssicherheit sowie Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII. Die Schwerbehindertenvertretung hat zudem ein durch § 95 SGB IX inzwischen auch normativ abgesichertes Recht zur Teilnahme am Arbeitsschutzausschuss.⁶⁶ Dies ist sachgerecht angesichts der wichtigen Aufgaben der Schwerbehindertenvertretungen im Bereich der betrieblichen Gesundheitspolitik (vgl. z.B. §§ 83, 84, 95 SGB IX). Es ist anerkannt, dass das Personaltableau des Ausschusses – z.B. auf Basis einer Betriebs-/Dienstvereinbarung – erweitert werden kann. Auf diese Weise können z.B. betriebliche Suchthelfer, Gleichstellungsbeauftragte und Umweltbeauftragte⁶⁷ generell oder punktuell in die Arbeit integriert werden.⁶⁸ Besonders wichtig ist die Einbeziehung der kommunalen Schulträger, auf die unten noch näher einzugehen ist.

Zu bilden ist ein Arbeitsschutzausschuss nach § 11 ASiG in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten. Nach § 2 Abs. 5 ArbSchG entspricht dem arbeitsschutzrechtlichen Betriebsbegriff der öffentlich-rechtliche Begriff der Dienststelle.⁶⁹ In den Bundesländern, in denen die einzelne Schule als Dienststelle qualifiziert wird und zudem der Personalrat nur für diese Schule zu wählen ist, ist danach der Arbeitsschutzausschuss auf Schulebene anzusiedeln, wenn diese Schule mehr als 20 Beschäftigte aufweist. In kleineren Schulen mit einer geringen Zahl von Beschäftigten könnte ein Gesundheitszirkel die passende

⁶⁶ Ein solches Recht ist der Schwerbehindertenvertretung durch die Novellierung des Schwerbehindertenrechts des SGB IX eingeräumt worden. Zur abgelösten Rechtslage Wank, TAS, § 11 ASiG, Rn. 6.

⁶⁷ Dazu jetzt Kohte, Mitbestimmung beim betrieblichen Umweltschutz, 2007, S. 19

⁶⁸ Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG, § 11, Rn. 18; Wank, TAS, § 11 ASiG, Rn. 6.

⁶⁹ Die Definition in § 2 Abs. 5 ArbSchG lehnt sich weitgehend an die personalvertretungsrechtliche Legaldefinition des § 6 BPersVG an, dazu auch Kohte, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 2, Rn. 149.

Organisationsform darstellen⁷⁰. Zu den Pflichten des Arbeitgebers nach § 3 ArbSchG gehört es aber auch, dass solche Kommunikations- und Kooperationsforen funktionsgerecht und effektiv arbeiten können. In denjenigen Bundesländern, in denen bisher ein Arbeitsschutzausschuss erstmals auf der Ebene einer Bezirksregierung gebildet wird, ist im Interesse einer effektiv koordinierenden Funktion des Arbeitsschutzausschusses auch die Bildung von - in der Regel zusätzlichen - .Stadt- oder Kreisarbeitsschutzausschüssen als weitere Maßnahme des Gesundheitsschutzes denkbar, die dann mit dem Personalrat zu vereinbaren wäre⁷¹. Unterstützend ist zu beachten, dass in der heutigen wissenschaftlichen Diskussion eine vertragsrechtliche Einigung über zusätzliche bzw. alternative Regelungen eines Arbeitsschutzausschusses auf anderen Ebenen diskutiert und befürwortet wird⁷².

3. Organisationspflichten nach § 3 Abs. 2 ArbSchG

Die bisher dargestellten organisatorischen Aspekte bezogen sich auf spezifische Unterstützungsstrukturen für die Realisierung eines wirkungsvollen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Hierin erschöpfen sich die organisatorischen Verpflichtungen des Arbeitgebers/Dienstherrn aber nicht. Er hat vielmehr außerdem nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 ArbSchG die vorgestellten organisationsstrukturellen Elemente selbst durch organisatorische Maßnahmen aufeinander und mit der sonstigen Betriebs-/Dienststellenorganisation abzustimmen.

Darüber verlangt § 3 Abs. 2 ArbSchG zu gewährleisten, dass die Planung, Festlegung und Durchführung der Sachmaßnahmen des Arbeitsschutzes (z.B. Maßnahmen zur Lärminderung – Lärmampel –, Wartung und Instandhaltung von elektrischen Lehr-/Betriebsmitteln, Hygiene in Sanitärräumen, Funktionsfähigkeit von Fluchtwegen) und die Erfüllung der arbeitsschutzrechtlichen Verfahrensvorgaben (Prozesse, wie die Gefährdungsbeurteilung, Unterweisung, Notfallübungen) mit Hilfe organisatorischer Vorkehrungen sichergestellt wird. Die allgemeine arbeitsschutzrechtliche Organisationspflicht des § 3 Abs. 2 ArbSchG bezweckt dabei, den besonderen Risiken arbeitsteiligen Handelns Rechnung zu tragen. Der Arbeitgeber/Dienstherr als Normadressat des Arbeitsschutzrechts wird verpflichtet, die Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Erfüllung von arbeitsschutzrechtlichen Pflichten in geeigneter Weise zu regeln, soweit er die an ihn adressierten Pflichten nicht selbst erfüllen kann oder will.⁷³ Ziel ist damit die lückenlose Übertragung und Verteilung der arbeitsschutzrechtlichen Verpflichtungen in arbeitsteilig operierenden Organisationen. Es geht somit darum, eine organisierte Verantwortungslosigkeit effektiv zu verhindern.

Wichtig zu sehen ist, dass der Arbeitgeber/Dienstherr durch die Übertragung von arbeitsschutzrechtlichen Pflichten nicht aus seiner rechtlichen Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten entlassen wird. Es ändert sich lediglich der Inhalt seiner Verantwortung: Trägt er ursprünglich die umfassende „Durchführungsverantwortung“ für die an ihn adressierten Pflichten, wandelt sich diese Verantwortung in eine Verpflichtung,

⁷⁰ Zum Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Bildung eines Gesundheitszirkels VerwG Berlin PersR 2007, 43

⁷¹ Faber (Fn. 24), S. 337 mwN

⁷² Anzinger/Bieneck, ASiG § 11 Rn. 12; Kittner/Pieper, ArbSchR 3. Aufl. 2006 ASiG Rz. 137

⁷³ Zu weiteren Einzelheiten vgl. Kohte, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 3, Rn. 46 ff.

nur Aufgaben an geeignete Personen zu übertragen, diese mit den für die Pflichtenwahrnehmung erforderlichen Befugnissen, organisatorischen, fachlichen und finanziellen Ressourcen auszustatten und deren Tätigkeit in geeigneter Weise im Sinne einer Oberaufsicht zu überwachen und zu evaluieren⁷⁴, so dass zeitnah aus den Erfahrungen Konsequenzen gezogen und die bisherige Organisation neu justiert werden kann.

Diese vor allem im Haftungsrecht entwickelten allgemeinen Grundsätze⁷⁵ sind für das staatliche Arbeitsschutzrecht seit dem Jahr 1996 durch § 13 ArbSchG verdeutlicht worden. Danach sind neben dem Arbeitgeber (d.h. der Anstellungskörperschaft – Land, Stadt –) insbes. folgende Personengruppen rechtlich verantwortlich für die Erfüllung der sich aus dem ArbSchG ergebenden Pflichten:

- das vertretungsberechtigte Organ einer juristischen Person (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ArbSchG);
- Personen, die mit der Leitung eines Unternehmens oder eines Betriebes beauftragt sind, im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 ArbSchG);
- sonstige zuverlässige und fachkundige Personen, die schriftlich damit beauftragt worden sind, Aufgaben des Arbeitgebers nach dem ArbSchG in eigener Verantwortung wahrzunehmen (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 ArbSchG i.V. mit § 13 Abs. 2 ArbSchG.)

§§ 3, 13 ArbSchG sind damit die entscheidenden Normen, um die rechtliche Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit des Lehrpersonals in Schulen konkret festzumachen. Es ergibt sich im Kern folgende Verantwortungsverteilung: Die Schulverwaltungsspitze (Minister, Senator) trägt eine nicht „wegdelegierbare“ Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit der bei ihr beschäftigten Lehrerinnen und Lehrer. Sie hat die Oberaufsicht zu führen und in diesem Rahmen dafür zu sorgen, dass sämtliche Pflichten aus dem ArbSchG und den Rechtsverordnungen von geeigneten Personen verantwortlich wahrgenommen werden. § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG verlangt daher, dass der Arbeitsschutz bei „allen Tätigkeiten“ beachtet wird. Dies ist ungenau formuliert; die RL 89/391/EWG verlangt in Art. 6 Abs. 3 a, dass der Arbeitsschutz „at all hierarchical levels“ zu beachten ist⁷⁶, so dass die Grundsatzentscheidungen bereits auf der Ebene des jeweiligen Ministeriums/Senators zu treffen sind und bei den elementaren Entscheidungen z.B. zur Arbeitszeit, Klassengröße und Fortbildungskonzeption immer auch die Implikation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes berücksichtigt werden müssen⁷⁷

Vor Ort in den einzelnen Schulen wäre die Schulleiterin oder der Schulleiter ohne spezielle Beauftragung verantwortlich für die Durchführung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, sofern sie als Dienststellenleiter im arbeitsschutzrechtlichen Sinne zu qualifizieren sind. Die Schulleitung kann jedoch nicht pauschal als verantwortlich für den

⁷⁴ Kohte, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 3, Rn. 49 f

⁷⁵ Hierzu im Detail Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 222 ff.; vgl. auch Zimolong/Kohte (Fn. 32) S. 72 ff.

⁷⁶ Kollmer/Kohte ArbSchG § 3 Rz. 60; MünchArbR-Wlotzke § 210 Rz. 36 a.

⁷⁷ Dazu auch Faber (Fn. 27) S. 339 f.

Arbeits- und Gesundheitsschutz vor Ort eingestuft werden („geborener Verantwortlicher“).⁷⁸ Ihre Verantwortung kann - wie der Wortlaut von § 13 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ArbSchG deutlich zeigt⁷⁹ - nur so weit gehen, wie ihre Befugnisse und die zur Verfügung gestellten materiellen und personellen Ressourcen reichen. Verantwortung kann damit also nur für Gegenstandsbereiche bestehen, auf die Schulleiter konkret gestaltend Einfluss nehmen können. Vor diesem Hintergrund führt die Diskussion um geborene und gekorene Verantwortliche in die Sackgasse. Entscheidend ist, ob und ggf. welche Ressourcen im Einzelfall zur Verfügung stehen.

In jedem Fall ist die Schulleitung für den Arbeits- und Gesundheitsschutz adäquat zu qualifizieren, so dass sie die erforderliche Fachkunde erwerben kann – und sie sich nicht schwer überschaubaren Haftungsrisiken ausgesetzt sieht. Andernfalls muss zusätzlich nach Maßgabe von § 13 Abs. 2 ArbSchG eine weitere Person schriftlich mit der Wahrnehmung konkreter und spezifischer betrieblicher Arbeits- und Gesundheitsschutzverantwortung beauftragt und diese mit den erforderlichen Befugnissen sowie materiellen und zeitlichen Ressourcen ausgestattet werden. Die von den Unfallkassen empfohlene Organisationsform der Arbeitsschutzkoordinatoren⁸⁰ kann hier zur Geltung kommen.

III. Arbeitsschutz als Prozess – Die Verfahren und Instrumente des Arbeitsschutzrechts

Im Gegensatz zum „klassischen“ deutschen Arbeitsschutzrecht finden sich im ArbSchG wie auch in den Verordnungen nach § 18 ArbSchG⁸¹ keine detaillierten technischen oder personenbezogenen Verhaltensvorgaben. Dies ist Ausdruck eines bewusst gewählten Regulierungskonzepts, das zugleich einen Paradigmenwechsel markiert.

1. Grundlagen

Das klassische Arbeitsschutzrecht war in seinem Ausgangspunkt Polizei- und Ordnungsrecht, dessen gesetzgeberisches Leitbild dadurch bestimmt war, Eingriffe (in die Grundrechte der rechtsunterworfenen Bürger) durch präzise und so eng wie möglich gefasste Vorgaben zu minimieren. Dieser Regulierungsansatz ist im europäischen Recht nicht übernommen worden, da er sich als zu statisch erwiesen hat. Angesichts der sich permanent ändernden Arbeitswelt (z.B. neue technologische oder organisatorische Konzepte) und der sehr unterschiedlichen Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Branchen und Bereichen der Arbeitswelt (z.B. Gewerbe, Verwaltung, Landwirtschaft Handel, oder auch Schule) sind allzu detaillierte normative Vorgaben kaum geeignet, um einen adäquaten Schutz der Sicherheit und Gesundheit aller Beschäftigter zu gewährleisten.⁸²

Das moderne Arbeitsschutzrecht bevorzugt deswegen offen gehaltene Schutzziele, da diese besser geeignet sind, die Vielgestaltigkeit der Arbeitsbedingungen und neue Gefährdungslagen „einzufangen“. Diese allgemeinen Schutzziele und Prinzipien sind auf der betrieblichen Ebene, speziell zugeschnitten auf die Gegebenheiten im Betrieb bzw. in der

⁷⁸ OVG Berlin vom 27.3.2001 – 60 PV 8.00 = PersR 2002, 251 f.

⁷⁹ Lorenz in Kollmer (Hrsg.) ArbSchG § 13 Rn. 65

⁸⁰ Dazu ukh-inform 2/2005 und 3/2006 S. 12 (www.ukh.de)

⁸¹ Z.B. ArbStättV, BetrSichV, BildscharbV, GefStoffV, PSA-BenutzV.

⁸² MünchArbR-Wlotzke, § 211, Rn. 10 ff.

Dienststelle zu konkretisieren. Diese offene Regelungstechnik eröffnet den Betrieben und Dienststellen Gestaltungsspielräume. Sie sind nicht zu verwechseln mit einer Vollmacht an die Betriebe, den – im Übrigen auch grundrechtlich geforderten – wirksamen Schutz der Beschäftigten nach freiem Belieben oder anhand willkürlich herangezogener Maximen zu regeln. Das Gegenteil ist der Fall, was bisweilen in der z.T. aufgeregten Debatte um eine Deregulierung und Entbürokratisierung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes übersehen wird.⁸³ Neu für das deutsche Recht ist nämlich, dass das europäische Recht von Beginn an für die tägliche Arbeit im Arbeits- und Gesundheitsschutz bestimmte Verfahrensregeln vorsieht.

Im ArbSchG wird deswegen vor dem Hintergrund dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bewusst eine Abfolge von Verfahrensschritten geregelt. Zu nennen sind hier folgende gesetzlich in den §§ 3 ff. ArbSchG vorgesehenen Prozesse:

- Gefährdungen beurteilen (§ 5 ArbSchG);
- (technisch, organisatorische, personenbezogene) Maßnahmen planen und treffen (§ 3 Abs. 1, 2 ArbSchG);
- Maßnahmen durchführen (§ 3 Abs. 2 ArbSchG);
- Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG);
- Wiederholung der vorstehenden Schritte: An die Stelle defizitärer Maßnahmen sind hinreichend wirksame Maßnahmen zu setzen und im Übrigen gilt es die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu optimieren (§§ 3 Abs. 1, 5 ArbSchG).

Die Umsetzung dieser aus dem Qualitätsmanagement bekannten und bewährten Prozesse soll dazu beitragen, systematisch eine Schutzkonzeption zu verankern, die punktgenau an den Notwendigkeiten des konkreten Betriebes bzw. der konkreten Dienststelle anknüpft. Dies erfordert es, sich dauerhaft und – intensiver als in der Vergangenheit – vor Ort mit Fragen der Sicherheit und Gesundheit in Betrieb/Dienststelle auseinanderzusetzen.⁸⁴ Es werden die Prozesse in den Vordergrund gestellt, die Sicherheit und Gesundheit herstellen.⁸⁵

Ein auch rechtlich unverzichtbares Element ist nach Art. 11 der RL 89/391/EWG in diesem für das deutsche Recht maßgeblichen europäischen Konzept die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen. Partizipation ist nicht nur sinnvoll, um das Erfahrungswissen der Beschäftigten nutzen zu können. Sie ist vor allem auch das gebotene Korrektiv, um der Gefahr zu begegnen, dass der Arbeitgeber die bewusst eingeräumten Gestaltungsspielräume einseitig im Sinne seiner eigenen Interessen ausschöpft. Dies ist nicht die Formulierung eines „Generalverdachts“ gegenüber Arbeitgebern. Es ist vielmehr Ausdruck eines Rollenkonflikts. Jeder Arbeitgeber ist strukturell Partei, denn ungeachtet des möglichen Nutzens schränkt das Arbeitsschutzrecht seinen Gestaltungsspielraum bei der Verwirklichung seiner Unternehmensziele ein und verursacht Kosten, so dass das Arbeitsschutzgesetz auch ohne Abstriche für jeden Arbeitgeber gilt. Mit den Betriebs- und Personalräten stehen dem Arbeitgeber legitimierte Interessenvertreter und Verhandlungspartner gegenüber, so dass eine gewissermaßen „treuhänderisch-

⁸³ Dazu mit Blick auf das novellierte Arbeitsstättenrecht Kohte/Faber, DB 2005, 224 ff.

⁸⁴ So zutreffend mit Blick auf das Arbeitsstättenrecht Deden, s.i.s. 2004, 510 ff. (510).

⁸⁵ Bieback/Oppolzer, Strukturwandel des Arbeitsschutzes, S. 7 ff. (10).

paternalistische“ Wahrnehmung der rechtlichen Interessen der Beschäftigten durch den Arbeitgeber schon deswegen nicht angezeigt ist. Beteiligung und Mitbestimmung sind deswegen im modernen Arbeitsschutz keine Förmlichkeiten, sondern Ausdruck rechtlich gebotener „Fairness“. Empirische Untersuchungen belegen, dass die im Gesundheitsschutz erfolgreichen Betriebe sich von den nicht erfolgreichen gerade durch die bessere Partizipation unterscheiden⁸⁶

Die somit gemeinsam von Arbeitgeber und Betriebsrat bzw. Personalrat auszufüllenden durch das ArbSchG eröffneten Gestaltungsspielräume bieten den Ausgangspunkt für die im Rahmen dieser Studie im Mittelpunkt stehenden Fragen der Mitbestimmung. Nur wenn das Gesetz Gestaltungsspielräume belässt, ist Mitbestimmung möglich. Soweit es um die schlichte und alternativlose Umsetzung von eindeutigen „Gesetzesbefehlen“ geht, verbleibt für die Betriebsparteien kein Spielraum für Mitbestimmung. Solche deterministisch strukturierten Anordnungen sind jedoch für das heutige Arbeitsschutzrecht die Ausnahme⁸⁷

2. Die Gefährdungsbeurteilung als Basis für eine an den realen Sicherheits- und Gesundheitsproblemen anknüpfende Arbeitsschutzpolitik

Die Gefährdungsbeurteilung, die in Art. 6 Abs. 3 der RL 89/391/EWG an der Spitze der konkreten Arbeitgeberpflichten steht, ist in den ersten Reaktionen auf den Erlass des ArbSchG als „Herzstück“ des neuen Rechts bezeichnet worden.⁸⁸ Der Europäische Gerichtshof hat in einer der ersten Grundsatzentscheidungen den umfassenden Stellenwert der Gefährdungsbeurteilung für alle Arbeitsplätze hervorgehoben⁸⁹ Empirische Erhebungen haben ergeben, dass die Umsetzung auch 10 Jahre nach Inkrafttreten des ArbSchG höchst defizitär ist, sei es, dass Gefährdungsbeurteilungen überhaupt nicht durchgeführt werden, sei es, dass sie inhaltlich unzureichend sind⁹⁰; die oben dargestellten Kurzberichte fügen sich in das allgemeine Panorama ein. Für Arbeitgeber, Fachkräfte und Interessenvertretungen sollte die korrekte Umsetzung dieser Arbeitgeberpflicht (§ 5 ArbSchG) hohes Gewicht haben, da gute und sinnhaft durchgeführte Gefährdungsbeurteilungen nicht nur die Sachargumente für guten und wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutz liefern, sondern auch als partizipatives und mobilisierendes Verfahren unverzichtbar sind..

a) Funktion und gesetzliche Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung

Nach § 5 ArbSchG ist der Arbeitgeber in Umsetzung der Richtlinie verpflichtet worden, „durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind.“ Gefährdungsbeurteilungen sind nach dem klaren Wortlaut des § 5 ArbSchG also nicht formaler oder gar bürokratischer Selbstzweck, sondern mit einem klaren Handlungsbezug versehen. Sie sind das zentrale Steuerungsinstrument für eine systematische und ganzheitliche Gestaltung der Arbeitsumwelt. Die Funktion der Gefährdungsbeurteilung als

⁸⁶ Zimolong (Hrsg.), Management des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, 2001, S. 76 ff; 242 ff

⁸⁷ Kohte/Faber, DB 2005, 224, 230

⁸⁸ Kollmer/Vogl, Das Arbeitsschutzgesetz, 2. Aufl. 1999, Rn. 91; MünchArbR-Wlotzke, § 211, Rn. 40.

⁸⁹ EuGH vom 15.11.2001 - C 49/00 (Kommission ./I. Italien), Slg. 2001, I-8575 ff.

⁹⁰ Dazu Fischer, Die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes – Diss. Wuppertal 2004, S. 155 ff.; Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 101, Fn. 102.

Steuerungsinstrument beschränkt sich dabei nicht nur auf die – erstmalige – Festlegung von Schutzmaßnahmen. Sie ist vielmehr als „Arbeitsunterlage“ für alle arbeitsschutzrelevanten Prozesse von hoher Bedeutung. Die Gefährdungsbeurteilung ist insbes. die Messlatte für die Frage, ob die getroffenen Maßnahmen den erwarteten Wirkungsgrad erreichen und die selbstgesetzten Schutzziele erfüllt worden sind (Evaluation, „Controlling“). Dies erhält zugleich eine wichtige Funktion der Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung, die gesetzlich in § 6 ArbSchG geregelt ist. Die durch die Gefährdungsbeurteilung gewonnenen Erkenntnisse sollen für die weitere Arbeit nutzbar gehalten werden.⁹¹ Die Dokumentation nach § 6 ArbSchG ist letztlich Voraussetzung dafür, dass Arbeitsschutz systematisch und dauerhaft betrieben werden kann. In dem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der unvollständigen Umsetzung der Dokumentationspflicht⁹² ist in den Schlussanträgen des Generalanwalts⁹³ gerade dieser Aspekt hervorgehoben worden.

§ ArbSchG normiert kein bestimmtes Verfahren der Gefährdungsbeurteilung. Das Gesetz regelt allerdings einige Eckpunkte, denen Gefährdungsbeurteilungen genügen müssen. Sie betreffen vor allem die sachliche Reichweite der Gefährdungsbeurteilung, d.h. die Frage, welche Gefährdungsarten arbeitsschutzrechtlich von Belang sind. § 5 Abs. 3 ArbSchG legt insoweit fest:

„Eine Gefährdung kann sich insbesondere ergeben durch

1. die Gestaltung und die Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes;
2. physikalische, chemische und biologische Einwirkungen,
3. die Gestaltung, die Auswahl und den Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit,
4. die Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken,
5. unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten.“

Die wiedergegebene Vorschrift zeigt deutlich die Erweiterung des klassischen Arbeitsschutzverständnisses. Neben den nach wie vor selbstverständlich relevanten Unfallgefahren - z.B. Einrichtung der Arbeitsstätte, Einsatz von Maschinen - finden sich Gefährdungsquellen, die für Gesundheit in einem umfassend verstandenen Sinne von Bedeutung sind, so dass Arbeitszeitgestaltung und unzureichende Qualifikation als Gefährdung gerade für den Schulbereich von Bedeutung sind. Der „Gesundheitsverbrauch“ resultiert hier weniger aus einer hohen Unfallgefahr als auf einer Fülle auch psychisch relevanter Belastungsfaktoren - Arbeitszeit⁹⁴, Arbeitsdruck, dauerhafter Lärmpegel. Zu beachten ist, dass die Aufzählung des § 5 Abs. 3 ArbSchG nicht abschließend ist, sondern

⁹¹ Daneben dient die Gefährdungsbeurteilung dem Nachweis der Einhaltung des Arbeitsschutzrechts gegenüber den zuständigen Behörden, zum Ganzen vgl. Faber, (Fn. 8), S. 102 ff.; 187 ff.; MünchArbR-Wlotzke, § 211, Rn. 41 f., 46 f.

⁹² EuGH NZA 2002, 321

⁹³ GA in EuGH Slg 2002 - I, 1305, 1319; vgl. Kittner/Pieper ArbSchR, 3. Aufl. ArbSchG § 6 Rz. 1, 10

⁹⁴ Nachreiner, Der Faktor Arbeitszeit in der Gefährdungsbeurteilung, 2005, unter <http://www.gawo-ev.de>

lediglich beispielhaft („insbesondere“). So können sich, Gefährdungen auch aus (psychisch belastenden) sozialen Beziehungen bei der Arbeit ergeben“.⁹⁵ Die Thematisierung und Verringerung der vielen „weichen“ Belastungsfaktoren, denen sich Lehrerinnen und Lehrern ausgesetzt sehen, ist somit zu einer Rechtspflicht des Arbeitgebers geworden.

Während somit die Breite des Gefährdungsspektrums durch den Gesetzgeber in § 5 Abs. 3 ArbSchG relativ präzise umrissen ist, fehlen im Gesetz im Interesse einer betriebsnahen und differenzierten Umsetzung konkrete Vorgaben an die methodische Vorgehensweise bei der jeweiligen Gefährdungsbeurteilung. Dessen ungeachtet besteht aber jedenfalls Einigkeit über die drei rechtlich gebotenen Schritte zur Umsetzung der Pflicht zu Gefährdungsbeurteilung.⁹⁶ Danach ist bei der Gefährdungsbeurteilung unter methodischen Gesichtspunkten zwischen folgenden 3 Ebenen zu differenzieren:

- Ermittlung der tatsächlich vorhandenen Gefährdungen, d.h. konkret: Arbeitsplätze, Arbeitsmittel, Arbeitsumfeld, Arbeitsorganisation sind vor Ort zu inspizieren;
- Beurteilung der ermittelten Gefährdungen, d.h. Höhe des Schädigungsrisiko feststellen und Bewertung der Gefährdungen anhand der Schutzziele des Arbeitsschutzrechts (z.B. § 4 ArbSchG, GefStoffV, ArbStättV, BildscharbV);
- Soweit Schutzziele nicht erreicht werden, Maßnahmen zur Erreichung der Schutzziele ermitteln. In der Regel wird es mehrere Wege zur Zielerreichung geben (z.B. lärmgeschützte Lage eines Pausenraums oder Lärmdämmungsmaßnahmen).

Mit einer guten und realitätsnahen Gefährdungsbeurteilung liegen somit belastbare Informationen über die Gefährdungen der Beschäftigten vor. Wichtig für die Mitbestimmung bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes ist, dass durch die Gefährdungsbeurteilung Gestaltungsalternativen erkennbar werden sollen. Die Auswahl zwischen diesen Gestaltungsalternativen ist das typische Anwendungsfeld für Initiativanträge zur Umsetzung des zwingenden Arbeitsschutzrechts.

b) Gefährdungsbeurteilung im Schulbereich

Systematisches präventives Handeln setzt voraus, dass die bestehenden arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen zuverlässig identifiziert werden. Es ist deswegen entscheidend, dass für die Gefährdungsbeurteilung ein „maßgeschneidertes“ Instrument entwickelt bzw. ausgewählt wird, das gut geeignet ist, die bestehenden arbeitsbedingten Risiken realistisch zu erfassen und abzubilden.⁹⁷ Ein Gefährdungsbeurteilungsverfahren, das auf Hitze Arbeitsplätze im Bereich der Stahlindustrie zugeschnitten ist, ist „blind“ für die spezifischen Gefährdungen des „Arbeitsplatzes Schule“. Es zählt zu den zentralen Aufgaben der Akteure des Arbeitsschutzes in Betrieb und Dienststelle, sich auf ein Instrument zur Gefährdungsbeurteilung zu verständigen, das den konkreten Bedürfnissen entspricht.

⁹⁵ Dies ergibt sich zudem auch aus § 4 Nr. 4 ArbSchG. Nach dieser Vorschrift sind Maßnahmen „mit dem Ziel zu planen, Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz sachgerecht zu verknüpfen“.

⁹⁶ Z.B. Kreizberg, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 5 Rn. 3 f.

⁹⁷ BAG vom 8.6.2004 – 1 ABR 13/03 = DB 2004, 2274 ff.; Kohte, Anmerkung zu LAG Hamburg vom 27.3.2003 – 7 TaBV 5/02, LAGE, BetrVG 1972 – Gesundheitsschutz Nr. 1.

Es ist deswegen geboten, schulspezifische Instrumente für die Gefährdungsbeurteilung einzusetzen. Dies setzt allerdings - vor allem, wenn das Instrument noch entwickelt bzw. erprobt werden muss - ein hohes Maß an Fachkunde und arbeitsschutzrechtlicher Expertise voraus. Eine solche Vorgehensweise ist vor allem sinnvoll für große Arbeitgeber, wozu sicherlich auch der Schulbereich mit seiner großen Zahl von Lehrkräften gezählt werden kann. Eine wichtige Rolle bei der Instrumentenentwicklung misst der Gesetzgeber den Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit bei, zu deren Aufgabenbereich seit dem Jahre 1996 ausdrücklich die Beratung bei der Gefährdungsbeurteilung zählt (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3 g; 6 Nr. 2 e ASiG).

Bereits seit 1995 hatte der Arbeitswissenschaftler Bernd Rudow auf der Grundlage seiner Untersuchungen einen Fragebogen entwickelt, der 2001 vom Bundesverband der Unfallkassen als Instrument zur Erfassung psychomentaler und psychosozialer Belastungen anerkannt und in der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV 50.11.60) zur Benutzung im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung für den Lehrerarbeitsplatz nach § 5 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) empfohlen wurde. Der Versuch, dieses Instrument im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung in Schulen bundeseinheitlich einzusetzen, scheiterte damals am Veto der Kultusminister; die Mehrzahl verharrte in einfacher Negation und verzichtete auf eigene Festlegungen; in der Regel wurde es in völliger Verkennung der Organisationspflichten nach §§ 3, 5 ArbSchG den einzelnen Betriebsärztlichen Diensten überlassen, ob und wie sie die Gefährdungsbeurteilungen durchführten.

Dieses Verhalten bleibt hinter den heutigen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen zurück. Es gibt mittlerweile zahlreiche tätigkeits- und branchenspezifische Instrumente, die z.B. von Berufsgenossenschaften, Unfallkassen und sonstigen Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Möglich ist es auch, nur einzelne Elemente dieser Instrumente zu übernehmen, Verfahren zu kombinieren oder für notwendig erachtete Ergänzungen und Modifizierungen vorzunehmen. Wenn in einigen Bundesländern z.B. spezifische Instrumente zur Erfassung und Messung psychischer Belastungen diskutiert, entwickelt und erprobt werden, ist dies ein rechtlich plausibler Weg, den Pflichten aus § 5 ArbSchG angemessen gerecht zu werden. So ist das im Modellversuch in NRW zur Erprobung gestellte Verfahren BAAM bereits in einer Reihe anderer Betriebe und auch in Einrichtungen des öffentlichen Dienstes zugrunde gelegt worden. Das von dem Forschungsinstitut BIT entwickelte Instrument BAAM ist in einem Baukastensystem aufgebaut und kann durch jeweils zusätzliche Fragen an die Erfordernisse und Besonderheit der jeweiligen Branche und Berufsgruppe angepasst werden. Aus arbeitswissenschaftlicher Sicht ist allerdings nicht erkennbar, warum eine solche Anpassung für Schulen ausgeschlossen bzw. unzumutbar schwierig ist. Entscheidend ist letztlich die Wahl einer Vorgehensweise, die die oben genannten Ziele des § 5 ArbSchG erreicht. Für den Schulbereich seien hier beispielhaft folgende Instrumente genannt, die sich aus den öffentlich zugänglichen Informationen aus den Bundesländern ergeben:

- BAAM (NRW); <http://www.bit-bochum.de>
- Bugis (Niedersachsen); <http://arbeitsschutz.nibis.de>
- Erfassungsinstrument COPSOQ <http://www.fas.de>⁹⁸

⁹⁸ Nübling u.a., Methoden zur Erfassung psychischer Belastungen, Bremerhaven 2005

- „Belastungen am Arbeitsplatz Schule“ - Modifizierte Bugis Checkliste (Frankfurt) ; <http://schuleundgesundheit.de/werkzeuge>
- Fragebogen zur Arbeitssituation an Schulen (FASS); <http://schuleundgesundheit.de/werkzeuge>
- AVEM (Arbeitsbezogene Erlebnis- und Verhaltensmuster); <http://arbeitsschutz.nibis.de>
- dipf-Verfahren - Fragebogen zur Belastungsanalyse (BeLA) <http://schuleundgesundheit.de/werkzeuge>
- Checkliste Sicherheitstechnik (Unfallkasse Sachsen) www.unfallkassesachsen.de
- Raumkataster-Listen (Niedersachsen) <http://arbeitsschutz.nibis.de>

Die angeführten Beispielsverfahren sind unterschiedlich detailliert und betreffen z.T. nur bestimmte Aspekte des Gefährdungsspektrums des § 5 Abs. 3 ArbSchG. Dies weist auf einen anderen wichtigen Aspekt. Die Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung besteht seit mehr als 10 Jahren und ist bis heute weder quantitativ noch qualitativ ausreichend realisiert und umgesetzt. Diese Umsetzung kann daher nicht aufgeschoben werden, bis ein in jeder Hinsicht perfektes und ausgereiftes Produkt zur Gefährdungsbeurteilung in der Schule vorliegt. Elementare Gefährdungen sind in jeder Schule in einem überschaubaren Zeitraum zu ermitteln; im übrigen kann es sachgerecht sein, bei der Gefährdungsbeurteilung gestuft vorzugehen und kurzfristig in Grobanalysen Gefährdungsschwerpunkte zu ermitteln, die dann durch vertiefte und verfeinerte Analysen konkreter auf spezifische Gefährdungen untersucht werden. Auf diese Weise lässt sich relativ leicht und pragmatisch ein schneller Überblick gewinnen, der insbes. für die Vereinbarung von Prioritäten und vertiefenden Analysen hilfreich ist. Es kann die Akzeptanz für die Daueraufgabe „Arbeits- und Gesundheitsschutz“ erhöhen, wenn sich der Aufwand an der Wichtigkeit der Gefährdungen orientiert und nicht anhand perfekt erscheinender Checklisten auch unproblematische Aspekte bis ins Detail untersucht werden. Gerade für die Ermittlung psychischer Belastungen ist ein solches Stufenkonzept von Bedeutung, denn in den meisten Fällen werden diese Belastungen bis heute ausgeklammert. Dies ist jedoch sachwidrig und mit dem durch den Europäischen Gerichtshof hinreichend geklärten Gesundheitsbegriff des Gemeinschaftsrechts nicht vereinbar. Die Arbeitswissenschaft stellt heute verschiedene geeignete Verfahren⁹⁹ für Grobanalysen zur Verfügung, mit denen auch kurzfristig zu beginnen ist.

3. Maßnahmen planen und Treffen auf Grundlage der Gefährdungsbeurteilung (§ 3 Abs. 1 ArbSchG)

Die Gefährdungsbeurteilung ist nur ein - wenn auch ein sehr wichtiges - Element der vom Arbeitgeber nach dem ArbSchG einzuhaltenden Prozesskette. Das Gesetz unterscheidet in § 3 Abs. 1 und 2 und § 5 Abs. 1 ArbSchG deutlich zwischen dem Element „Ermitteln“ von Maßnahmen anhand der Gefährdungsbeurteilung und dem Element „Planen und Treffen“ der erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes. Gerade mit Blick auf die für die Mitbestimmung wichtige Frage von Gestaltungsalternativen ist es wichtig, zwischen beiden Verfahrensschritten zu differenzieren. Gegenstand der Gefährdungsbeurteilung ist die Identifizierung von betrieblichen Gefährdungen, Schutzziele und Maßnahmen, zur

⁹⁹ Einen Überblick bieten z.B. die Werkzeuge auf der Website „<http://www.schuleundgesundheit.hessen.de>“

Erreichung dieser Schutzziele. Sie schafft eine Entscheidungsgrundlage, um die Gefährdungen und Schutzziele hinsichtlich ihrer Dringlichkeit und Wichtigkeit bewerten zu können und sie zeigt ggf. alternative Vorgehensweisen und damit Gestaltungsspielräume zur Verwirklichung der betrieblichen Schutzziele auf.

Funktion des Prozessschritts „Maßnahmen planen und treffen“ ist es, zu regeln, welche Maßnahmen mit welcher Priorität zu treffen sind. Der Begriff des „Planens“ steht dabei juristisch für eine vorausschauende Handlungsweise, durch die Ziele und Maßnahmen insbes. im Hinblick auf ihre Bedeutung und Priorität gewichtet und abgestimmt werden.¹⁰⁰ Aus der Planungspflicht folgt vor allem, dass es nicht ausreicht, isolierte Einzelmaßnahmen zu treffen, sondern dass ein Gesamtkonzept erforderlich ist, das alle Gefährdungen erfasst. Dabei ist die Entscheidungsfreiheit natürlich begrenzt, wenn es um die Abwehr unmittelbarer Gefahren für Leib und Leben geht. Sie sind unverzüglich, „ohne wenn und aber“, zu beseitigen.

Im Übrigen gilt aber, dass der moderne Arbeits- und Gesundheitsschutz nicht mehr allein im Befolgen von Vorschriften besteht. Das moderne Arbeitsschutzrecht verlangt es, eigenverantwortlich zu entscheiden, was wichtig und dringlich ist. Ein geeignetes Forum für diese grundlegenden Weichenstellungen ist der Arbeitsschutzausschuss, in dem alle wesentlichen Akteursgruppen in einem Gremium zusammengefasst sind. Er ist nicht nur gut geeignet, die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung auszuwerten und zu diskutieren; hier ist auf jeden Fall der von den Fachkräften und Betriebsärzten jährlich vorzulegende Bericht offen zu legen und auszuwerten.

4. Durchführung der Maßnahmen (§ 3 Abs. 2 ArbSchG)

Das ArbSchG geht – wohl nicht ganz weltfremd – davon aus, dass allein durch Festlegung von Maßnahmen noch nicht gewährleistet ist, dass diese auch tatsächlich realisiert werden. Dies beinhaltet zweierlei. Erstens müssen die erforderlichen Mittel für die getroffenen Maßnahmen vorhanden sein. Sollen z.B. im Hinblick auf die Lärmproblematik im Klassenraum Lärmampeln installiert werden, setzt dies voraus, dass den Verantwortlichen vor Ort die entsprechenden Geräte oder ein Budget für die Beschaffung zur Verfügung gestellt werden. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG ist die Bereitstellung der sächlichen, personellen und finanziellen Mittel eine unverzichtbare Arbeitgeberpflicht.¹⁰¹

Darüber hinaus muss zweitens jemand die Maßnahmen in der vorgesehenen Weise auch tatsächlich umsetzen. Hiermit ist die bereits oben angesprochene Frage der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes wiederum angesprochen. Als Betriebsleiter i.S. von § 13 Abs. 1 Nr. 4 ArbSchG sind hier in aller Regel neben dem Arbeitgeber die Schulleitungen in der Pflicht. Gerade für Schulleitungen, die für die Durchführung des Arbeitsschutzes in ihren Schulen verantwortlich zeichnen, ist der Blick in die Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung und der getroffenen Maßnahmen (§ 6 ArbSchG) von hoher Bedeutung. Er macht erst anhand der arbeitsschutzrechtlich gebotenen und getroffenen

¹⁰⁰ Definition nach Bücken, Von der Gefahrenabwehr zu Risikoversorge und Risikomanagement, S. 155; ausführlich zur arbeitsschutzrechtlichen Planungspflicht; Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 86 ff.

¹⁰¹ Dazu auch Kohte, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 3, Rn. 56 ff.

Maßnahmen klar, welche Pflichten im Einzelnen der Verantwortung für den Arbeitsschutz in der jeweiligen Schule folgen.

Die Schulleitung benötigt daher die erforderliche sachliche Kompetenz und ein hinreichendes finanzielles Budget, um konkrete Maßnahmen des Arbeitsschutzes in einem einfachen bis mittleren Umfang selbst ins Werk setzen zu können. Dazu bedarf es des Zugriffs auf interne und externe Sicherheitsfachkräfte, die die erforderliche Beratung sicherstellen können, sowie der Möglichkeit, der Delegation einzelner Aufgaben an qualifizierte Lehrkräfte, die auf der Basis des eigenen Fachwissens (z. B. aus dem Chemieunterricht) einzelne Detailfragen regeln und beurteilen können. Zugleich bedarf es an jeder Schule, der Entscheidungskompetenzen zukommen sollen, auch einer entsprechenden Partizipationsstruktur durch Personalräte bzw. Sicherheitsbeauftragte, mit denen rechtzeitig eine hinreichende Sicherheitskommunikation erfolgen kann. An kleinen Schulen verlangt § 14 Abs. 2 ArbSchG die unmittelbare Beratung mit den Lehrkräften. Ein wirksamer Arbeits- und Gesundheitsschutz hängt damit ganz entscheidend von einer effektiven Organisation und der Einbeziehung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen ab.

5. Wirksamkeitsüberprüfung und Anpassungsmaßnahmen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG)

Arbeitsschutz „unter dem Dach des ArbSchG“ ist ein dynamischer, auf Optimierung zielender Prozess. Das Gesetz verlangt deswegen eine Reflektion der gefundenen Schutzkonzeption. § 3 Abs. 1 ArbSchG verlangt, dass der Arbeitgeber/Dienstherr Wirksamkeitskontrollen vornimmt und die Maßnahmen erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden. Dabei hat das Ministerium auch zu überprüfen, welche Konsequenzen die eigenen Entscheidungen z.B. zur Arbeitszeit und zur Klassengröße für die Arbeitsorganisation und letztlich die Gesundheit der Lehrkräfte haben kann bzw. wird.

Dies beinhaltet weiter die kontinuierliche Kontrolle, dass die Maßnahmen tatsächlich in der vorgesehenen Art und Weise durchgeführt werden. So haben die Schulbehörden bzw. das Ministerium im Rahmen ihrer Pflichten nach § 3 Abs. 2 ArbSchG zu überprüfen, ob die Schulleitungen ihren Pflichten zur Unterweisung nachgekommen sind oder z.B. die Beseitigung von Mängeln Sicherheitsmängeln der Arbeitsstätte (etwa elektrische Installationen) in der festgelegten Weise erfolgt ist. Dies kann z.B. im Rahmen von Begehungen geschehen, an denen der Personalrat stets zu beteiligen ist. Darüber hinaus ist in regelmäßigen Abständen die Schutzkonzeption selbst auf den Prüfstand zu stellen. Es ist zu fragen, ob die durchgeführten Maßnahmen die in sie gesetzten Erwartungen zur Erreichung der Schutzziele tatsächlich erfüllt haben sowie ob und ggf. welche Möglichkeiten zur Optimierung der Schutzkonzeption bestehen (z.B. im Rahmen der Auswertung einer Rettungsübung für die Schule nach § 4 Abs. 3 ArbStättV). Anknüpfungspunkt für diese geplanten Wirksamkeitsüberprüfungen sind die Gefährdungsbeurteilungen. Ihre Dokumentation nach § 6 ArbSchG ist im Prinzip ein „Speicher der Arbeitsschutz-erfahrungen“, der nutzbar zu machen ist, für die Daueraufgabe Arbeits- und Gesundheitsschutz i.S. des ArbSchG.¹⁰²

Erneute Gefährdungsbeurteilungen und ggf. Anpassungsmaßnahmen können weiterhin aus besonderem Anlass notwendig werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine

¹⁰² Dazu z.B. Kohte, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG. § 3, Rn. 28 ff.

Änderung oder Aktualisierung der getroffenen Maßnahmen des Arbeitsschutzes angezeigt sein könnte. Hiervon ist z.B. auszugehen¹⁰³,

- nach Unfällen oder sonstigen kritischen Situationen („Beinaheunfälle“);
- bei gesundheitlichen Auffälligkeiten am Arbeitsplatz Schule (bspw. gehäufte Beschwerden);
- bei neuen Erkenntnissen über die gesundheitlichen Risiken der Arbeit, entsprechend dem Stand von Technik, Arbeitsmedizin, Hygiene sowie sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen;
- bei neuen, verbesserten Schutzmöglichkeiten entsprechend dem Fortschreiten des Standes von Technik, Arbeitsmedizin, Hygiene sowie sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen;
- aufgrund der im Rahmen des betrieblichen Eingliederungsmanagements (§ 84 Abs. 2 SGB IX) gewonnen Erkenntnisse über die Arbeitsbedingungen;
- Änderungen der Belastungsfähigkeit der Beschäftigten (insbes. gesundheits- und/oder altersbedingt);
- bei sicherheits- und gesundheitsrelevanten Veränderungen von Arbeitsplätzen, Arbeitsabläufe, Arbeitsinhalten der personellen Besetzung.

Die Pflicht zur kontinuierlichen Kontrolle der Schutzkonzeption und zur Festlegung und Durchführung von Korrektur- und Verbesserungsmaßnahmen unterstreicht die Eigenverantwortung des Arbeitgebers (und der mit ihm kooperierenden Akteure) für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten.¹⁰⁴ Die nach dem Gesetz bestehenden vielfältigen Verpflichtungen, die eigenen Konzepte und in ihnen zusammengefassten Einzelmaßnahmen selbstkritisch zu reflektieren ist zudem wiederum Ausdruck der „Daueraufgabe Arbeits- und Gesundheitsschutz“.¹⁰⁵ Sie lässt sich am ehesten erfüllen, wenn es gelingt, das Thema Sicherheit und Gesundheit in alle relevanten betrieblichen Tätigkeiten einzubinden.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Personalführung. Nach § 5 Abs. 3 Nr. 5 ArbSchG kann sich eine Gefährdung aus der unzureichenden Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten ergeben. Es ist insoweit geboten, dass es nicht nur in die Routine übergeht, dass eine (Erst)unterweisung zu Beginn der Beschäftigung steht, sondern auch geklärt wird, ob ausreichende Kenntnisse für sicheres und gesundes Arbeiten in der konkreten Schule vorhanden sind. Im Gesetz ist eine solche Integration in die „normalen Geschäftsprozesse“ – unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit – als Arbeitgeberpflicht in § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG normiert.¹⁰⁶

¹⁰³ Dazu z.B. Kittner/Pieper, ArbSchR, § 5 ArbSchG, Rn. 10; Kollmer/Vogl, Das Arbeitsschutzgesetz, 2. Aufl. 1999, Rn. 109 b.

¹⁰⁴ Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 135.

¹⁰⁵ Kollmer/Vogl, Arbeitsschutzgesetz, Rn. 71.

¹⁰⁶ Zur Pflicht, den Arbeits- und Gesundheitsschutz in die betrieblichen Strukturen und Prozesse zu integrieren vgl. ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 337 ff.

6. Arbeitsschutzrecht und Arbeitsschutzmanagement

Viele Sicherheits- und Gesundheitsschutzexperten fordern heute den Aufbau von Arbeitsschutzmanagementsystemen, in den Unfallkassen werden seit einiger Zeit konzeptionelle und praktische Fragen des betrieblichen Gesundheitsmanagements aufgegriffen. Auch viele Personalräte im Organisationsbereich der GEW fordern heute mit guten Gründen die strukturelle Verankerung und Institutionalisierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durch ein wirksames Arbeitsschutzmanagementsystem für den Schulbereich.

Unter Managementsystemen werden im Allgemeinen formalisierte und institutionalisierte Führungssysteme verstanden, die auf allen betrieblichen Hierarchieebenen und bei allen betrieblichen Prozessen ansetzen, um die Ziele des Betriebs- bzw. Unternehmens durch eine kontinuierliche Verbesserung der Abläufe und Verfahren besser und nachhaltiger zu erreichen. Ein Arbeitsschutzmanagementsystem ist danach das Teilführungssystem, das die Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit zum Gegenstand hat.¹⁰⁷ Von nationalen Behörden, internationalen Organisationen und sonstigen Institutionen (z.B. diversen nationalen Normungsorganisationen) sind mittlerweile eine ganze Reihe von Arbeitsschutzmanagementsystemen entwickelt worden. Bei allen Unterschieden besteht breiter Konsens, dass solche Managementsysteme sich vor allem durch folgende fünf Elemente auszeichnen¹⁰⁸:

- Ausformulierung einer Arbeitsschutzpolitik, durch die die grundlegenden Prinzipien und Grundhaltungen im Hinblick auf die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten festgelegt werden;
- Organisation, was insbes. die Bereitstellung der erforderlichen Mittel und die Klärung der Zuständigkeiten beinhaltet;
- Planung und Umsetzung, d.h. Festlegung von klaren Arbeits- und Gesundheitsschutzzielen und Maßnahmen zur Zielerreichung;
- systematische Messung und Bewertung der gesteckten Ziele und festgelegten Maßnahmen;
- kontinuierliche Verbesserung von Arbeits- und Gesundheitsschutzzielen und –maßnahmen.

Es ist anerkannt, dass derartige Arbeitsschutzmanagementsysteme ein wirksames Instrument zur Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sind.¹⁰⁹, obgleich der Begriff Arbeitsschutzmanagement im Gegensatz zum betrieblichen Eingliederungsmanagement gemäß § 84 Abs. 2 SGB IX kein explizit geprägter Rechtsbegriff ist.

Ungeachtet dessen zeigt aber vorstehende Darstellung der nach dem ArbSchG zu implementierenden Prozesse, dass sich die Kernelemente des Arbeitsschutzmanagements als Arbeitgeberpflicht in den §§ 3 ff. ArbSchG wieder finden. Für Personalräte öffnet sich damit die Möglichkeit, konkret initiativ zu werden und die Erfüllung und Ausgestaltung der verschiedenen – oben dargestellten – Teilpflichten der §§ 3 ff. ArbSchG zu beanspruchen.

¹⁰⁷ Poppendick/Brückner/Rötzer/Waldeck/Brock/Zwingmann, BArbBl. 1999 (2), 11 ff. (12).

¹⁰⁸ Dazu Kohte, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG. § 3, Rn. 97.

¹⁰⁹ Kittner/Pieper, ArbSchR, § 3 ArbSchG, Rn. 11.

D. Grundsätzliche Hemmnisse für die Rechtsdurchsetzung im Bereich der öffentlichen Schulen

Auch wenn die Kosten für unterlassenen Arbeits- und Gesundheitsschutz in Gestalt von Arbeitsunfähigkeiten, Frühverrentungen/-pensionierungen oder auch demotivierten Beschäftigten bekannt sind, wird die Vermeidung dieser Kosten durch effektiven Arbeitsschutz häufig nicht hinreichend beachtet. Stattdessen wird der Fokus auf die unmittelbaren Kosten der Maßnahmen des Arbeitsschutzes gelegt, deren Wirksamkeit nur schwer messbar ist. Speziell im Schulbereich ergeben sich bei diesem Ausgangspunkt mit dem Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel und dem „Jonglieren“ zwischen den Zuständigkeiten des Schulhoheitsträgers und des Schulträgers spezifische Blockaden, deren Stichhaltigkeit rechtlich bis dato kaum hinterfragt worden ist.

I. Arbeits- und Gesundheitsschutz in Zeiten knapper Kassen: Der Haushaltsvorbehalt

Oft ist es so, dass die Notwendigkeit Maßnahmen zu treffen, um das in § 1 Abs. 1 ArbSchG normierte übergreifende Schutzziel des Arbeitsschutzrechts, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu sichern und zu verbessern, im Grundsatz unbestritten ist. Die Maßnahmen unterbleiben trotzdem, mit dem Argument, hierfür sei kein Titel im Haushalt vorgesehen. Eine genauere Auseinandersetzung mit der Berechtigung und vor allem Reichweite eines solchen Haushaltsvorbehalts fehlt zumeist. Ein geradezu idealtypisches Beispiel liegt einer Entscheidung des VGH Hessen aus dem Jahre 1993 zugrunde. Hier war zwischen Dienststellenleitung und Personalrat völlig unstrittig, dass die Arbeitsstätte – ein Staatstheater – den Anforderungen der ArbStättV nicht genüge. Die auf einem Einigungsstellenspruch basierende Dienstvereinbarung wurde mit der schlichten Begründung nicht durchgeführt, dass hierfür im Haushaltsplan des Landes keine Mittel bereitgestellt worden seien. Der VGH Hessen war 1993 dieser Argumentation und der offenbar „unverrückbaren“ Grundannahme gefolgt, dass sich der Aufwand für den Arbeitsschutz nach der Haushaltslage zu orientieren hat und nicht an den Gefährdungen der Beschäftigten.¹¹⁰

1. Einheitlichkeit des Arbeitsschutzrechts - Anwendbarkeit auch im öffentlichen Dienst

Wie bereits oben ausgeführt gilt seit dem Inkrafttreten des ArbSchG im Jahre 1996 ein einheitliches Arbeitsschutzrecht für alle Tätigkeitsbereiche (§ 1 Abs. 1 ArbSchG), so dass heute an den Arbeits- und Gesundheitsschutz im Bereich des öffentlichen Dienstes prinzipiell die gleichen rechtlichen Mindestanforderungen gestellt werden wie in der privaten Wirtschaft. Auch wenn § 20 Abs. 1 ArbSchG im Hinblick auf die Rechtsverordnungen nach dem ArbSchG eine Öffnungsklausel für das Recht der Landesbeamten vorsieht, dürfen die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen nicht zu einem Arbeitsschutz minderer Güte für Landesbeamte führen.¹¹¹ Die speziellen Bestimmungen des § 20 Abs. 2 ArbSchG

¹¹⁰ VGH Hessen vom 18.3.1993 – HPV TL 3730/89 = PersR 1994, 123 ff.

¹¹¹ Dörfler, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 20, Rn. 3; problematische Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur (Nicht)Anwendbarkeit der Verordnungen nach §§ 18, 19 ArbSchG finden sich in den Beamtengesetzen der Länder, die für den Schulbereich keine Abweichung legitimieren. So regelt z.B. die „Verordnung der Landesregierung über die Arbeitszeit, den Urlaub, den Mutterschutz, die Elternzeit und

betreffen nur besonders gefährliche Tätigkeitsbereiche, wie z.B. den Katastrophenschutz oder den Polizeidienst, und sind auf Lehrerinnen und Lehrer nicht anwendbar.

Es kann nunmehr als durch den Gesetzgeber geklärt gelten, dass eine Differenzierung des arbeitsschutzrechtlichen Schutzes anhand des Differenzierungskriteriums „Beschäftigter in einem öffentlichen Dienstverhältnis“ unzulässig ist. Hieraus folgt wiederum arbeitsschutzrechtlich, dass die Aufbringung der finanziellen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz im öffentlichen Dienst keinen anderen Maßstäben unterliegt als in der privaten Wirtschaft.

2. Arbeitsschutzrechtliche Pflicht des Arbeitgebers zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz

Weder im klassischen noch im modernen Arbeitsschutzrecht des ArbSchG hängt die Verpflichtung, die erforderlichen Mittel bereitzustellen davon ab, dass in der Haushaltsplanung des Unternehmens entsprechende Mittel reserviert sind. Der aufzubringende finanzielle Aufwand für den Arbeits- und Gesundheitsschutz hängt allein von den Gefährdungen ab, mit denen sich die Beschäftigten während ihrer Arbeitstätigkeit konfrontiert sehen und den zur Kontrolle dieser Gefährdungen erforderlichen Schutzmaßnahmen. Deutlich wird dieser Grundsatz in § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG, der den Arbeitgeber kategorisch verpflichtet, die für die Planung und Durchführung der Maßnahmen erforderlichen Mittel bereitzustellen. Diese Pflicht ist umfassend und betrifft daher ohne Unterschied die sächlichen, personellen und finanziellen Mittel¹¹². Sie wird nach § 4 Nr. 3 ArbSchG konkretisiert durch den „Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse“, so dass z.B. DIN-Normen und BG-Regeln zu beachten sind.

Begrenzt wird diese unbedingte Pflicht nur durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz¹¹³, d.h. es sind nur die finanziellen Mittel aufzubringen und bereitzustellen, die geeignet, erforderlich und angemessen sind, um die arbeitsschutzrechtlich gebotenen Schutzziele zu erfüllen. Auch insoweit gilt wiederum, dass nicht die spezifische wirtschaftliche Situation (Haushaltsplan) Kriterium für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall ist, sondern die objektive Gefährdung sowie der Nutzen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten. Deutlich wird dieser Zusammenhang im Gemeinschaftsrecht in den Erwägungsgründen der Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz, die herausstellen, dass die „Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz Zielsetzungen darstellen, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.“¹¹⁴

den Arbeitsschutz der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter“ des Landes Baden-Württemberg in § 49 Abs. 1 die entsprechende Anwendung der Verordnungen nach dem ArbSchG.

¹¹² MünchArbR-Wlotzke, § 210, Rn. 39; Kohte, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 3, Rn. 57.

¹¹³ Z.B. Wank, TAS, § 3 Rn. 11; Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 348 ff.

¹¹⁴ Dazu mit Blick auf das Leitbild der Rahmenrichtlinie, Bucker/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 246.

3. Konfliktlage zwischen der Pflicht die erforderlichen Mittel für den Arbeitsschutz bereitzustellen und dem Haushaltsrecht?

Ist somit aus einer originär arbeitsschutzrechtlichen Perspektive kein Raum für einen „Haushaltsvorbehalt“, so ist doch weiter zu diskutieren, ob die skizzierten Grundsätze mit haushaltsrechtlichen Prinzipien kollidieren und deswegen ggf. zu einer Modifizierung des gefundenen Zwischenergebnisses Anlass geben. Die Rechtsgrundlagen des Haushaltsrechts werden erstaunlicherweise im hier interessierenden Kontext nur selten genauer unter die Lupe genommen. So wurde in der eingangs erwähnten Entscheidung des VGH Hessen vom Bestehen eines Haushaltsvorbehalts ausgegangen, ohne dies näher anhand der einschlägigen Bestimmungen des Haushaltsrechts zu begründen. Das Gericht verweist lediglich darauf, dass die in dem zugrunde liegenden Fall gebildete Einigungsstelle nach § 71 PersVG Hess (= 71 BPersVG) an das Haushaltsgesetz gebunden und deswegen gehindert sei, Maßnahmen zu beschließen, für die der Haushalt keine Mittel bereitstelle. Es sei Sache des Gesetzgebers – und nicht der gegenüber dem Parlament nicht verantwortlichen Einigungsstelle – über die Ausgaben allein zu entscheiden.¹¹⁵

Dem ist zwar in dieser Allgemeinheit nicht zu widersprechen. Die Entscheidung beruht jedoch auf dem früheren im Öffentlichen Dienst kaum parlamentarisch gesteuerten Arbeitsschutz. Inzwischen sind die wesentlichen Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Gegenstand einer gesetzlichen Verpflichtung¹¹⁶ des Arbeitgebers. So ging es im zugrunde liegenden Fall darum, dass die Maßnahmen ergriffen werden, um die bis dahin unbestritten nicht erreichten Mindeststandards des Arbeitsstättenrechts zu realisieren. Es ging also nicht darum, neue Verpflichtungen zu begründen, sondern gesetzliche Pflichten – gegenüber den Beschäftigten – zu erfüllen. Diese Verpflichtungen sind inzwischen hinreichend demokratisch legitimiert, da sie im verfassungsmäßig vorgesehen Normsetzungsverfahren durch das Parlament (Art. 70 ff. GG) bzw. aufgrund einer Verordnungsermächtigung nach Art. 80 GG begründet worden sind. „Haushaltswirksam“ sind insofern also nicht die Entscheidungen der Einigungsstelle, sondern die verpflichtenden Bestimmungen des Arbeitsschutzrechts.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die einschlägigen Vorschriften des Haushaltsrechts, ergibt sich, dass die Pflicht zur Erfüllung von Rechtspflichten durch den öffentlichen Arbeitgeber nicht durch das Haushaltsgesetz eingeschränkt werden kann. Alle Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder sind an einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts gebunden, die der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 109 Abs. 3 GG im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) geregelt hat. § 3 Abs. 2 HGrG bestimmt im Hinblick auf die Wirkung des Haushaltsplans, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche und Verbindlichkeiten weder begründet noch

¹¹⁵ VGH Kassel vom 18.3.1993 – HPV TL 3730/89 = PersR 1994, 123 ff.

¹¹⁶ Insoweit ist die die Rechtslage seit Inkrafttreten des ArbSchG und der Arbeitsschutzverordnungen klarer und deutlicher als zum Zeitpunkt der Entscheidung des VGH Kassel im Jahre 1993. Heute kann am Vorliegen einer gesetzlichen Handlungspflicht zum Erreichen der arbeitsstättenrechtlichen Schutzziele kein Zweifel mehr bestehen. Im Jahre 1993 beruhte die Anwendung der ArbStättV noch auf einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift. Dessen ungeachtet ließen sich auch zu diesem Zeitpunkt die gebotenen Maßnahmen auf eine gesetzliche Handlungspflicht in Gestalt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 79 BBG) zurückführen, vgl. dazu Battis, BBG – Kommentar, 3. Aufl. 2004, Rn. 11 ff.

aufgehoben werden. Daraus folgt, dass die sich aus dem zwingenden Arbeitsschutzrecht¹¹⁷ ergebenden finanziellen Verpflichtungen (Verbindlichkeiten) der Dienstherren durch das Haushaltsrecht in keiner Weise tangiert werden. Soweit es Ansprüche und Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand betrifft, liegt die haushaltsrechtlich gebotene Reaktion darin, die Verbindlichkeiten ggf. in einen Nachtragshaushalt einzustellen und in Zukunft die zu erwartenden Verpflichtungen im Haushaltsplan angemessen zu berücksichtigen.

Speziell mit Blick auf die im Rahmen dieser Studie im Mittelpunkt stehende Problematik der Mitbestimmung der Personalräte im Arbeits- und Gesundheitsschutz ergibt sich damit ein differenziertes Bild. Soweit es um die Mitbestimmung bei der Umsetzung von Rechtspflichten geht, ist das Haushaltsrecht nicht geeignet, Mitbestimmungsrechte einzuschränken. Soweit Maßnahmen getroffen werden sollen, die über den arbeitsschutzrechtlich gebotenen Mindestschutz hinausgehen¹¹⁸, spielt der Haushaltsvorbehalt in der Tat eine Rolle. In diesem freiwilligen Bereich, sind Maßnahmen nur durchsetzbar, wenn entsprechende Mittel im Haushaltsplan vorgesehen sind.¹¹⁹ Über die Bindung an das Haushaltsgesetz findet sich somit faktisch die aus dem Betriebsverfassungsrecht bekannte Differenzierung zwischen freiwilligen (§ 88 BetrVG) und erzwingbaren Regelungen (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG) wieder.

II. Rechtsdurchsetzungsprobleme durch die Zuständigkeitsteilung von Schulhoheitsträgern und Schulträgern

Besondere Probleme bei der Durchsetzung der Mindeststandards des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzrechts resultieren vor allem in den Flächenländern aus der im Schulorganisationsrecht angelegten Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Land als Schulhoheitsträgern und den kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträgern. Ungeachtet landesrechtlicher Spezifika sind die kommunalen Schulträger regelmäßig für die „äußeren Schulangelegenheiten“, d.h. insbes. die Bereitstellung und Unterhaltung der erforderlichen Gebäude, Anlagen, Einrichtungen und den Sachbedarf sowie für das für die Schulverwaltung notwendige Personal (Verwaltungsangestellte, Hausmeister) zuständig. Die Zuständigkeit der Länder erstreckt sich demgegenüber auf die „inneren Schulangelegenheiten“, d.h. auf die Lehrinhalte, Methoden und Strukturen sowie das Lehrpersonal.¹²⁰ Diese Zuständigkeitsverteilung setzt sich fort bei der Schulfinanzierung: Während die Länder die Kosten für das bei ihnen beschäftigte Lehrpersonal zu tragen haben, müssen die Schulträger für die übrigen Kosten, insbes. die Sachkosten und die Kosten für das Verwaltungspersonal aufkommen.¹²¹

Diese Zuständigkeitsteilung stellt die Personalräte immer wieder vor Probleme. So werden Initiativen „geblockt“ durch den Hinweis auf die fehlende Zuständigkeit der Dienststellenleitung, Missstände mangels eigener Zuständigkeit nicht beseitigt¹²² oder die

¹¹⁷ Kohte in Kollmer, ArbSchG § 3 Rz. 1; Kittner/Pieper ArbSchR, 3. Aufl., ArbSchG § 3 Rz. 1

¹¹⁸ Z.B. Maßnahmen der freiwilligen betrieblichen Gesundheitsförderung nach § 20 SGB V.

¹¹⁹ In diesem Sinne wohl auch OVG Sachsen-Anhalt vom 30.8.2000 – A 5 S 9/99 = PersR 2001, 116 f.

¹²⁰ Oeynhausen/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654; Avenarius, Einführung in das Schulrecht, 2001, S. 53 f.; vgl. z.B. §§ 27 ff.; 38 SchG BaWü; §§ 67 f., 100 SchG Bbg; §§ 57, 78 ff. SchG NW; §§ 50, 102 SchG Nds; §§ 30, 64 f. SchG SachsAnh.

¹²¹ Oeynhausen/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654.; vgl. z.B. § 15 FAG BaWü; 108 ff. SchG Bbg; 92 ff. SchG NW; 112 f. SchG Nds; 69 f. SchG SachsAnh.

¹²² VGH Baden-Württemberg vom 29.9.1992 – 15 S 2773/91 = PersR 1993, 472.

Personalvertretung zu Begehungen nicht hinzugezogen, weil der Schulträger nicht Dienststelle des Lehrpersonalrats ist.¹²³ Diese Blockaden sind mit dem seit 1996 geltenden Arbeitsschutzrecht nicht vereinbar.

1. Beispiele arbeitsteiliger Erfüllung von Arbeitsschutzpflichten

Zentraler Adressat der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten ist der Dienstherr/Arbeitgeber.¹²⁴ Wie oben ausführlich dargestellt, geht das ArbSchG als Grundgesetz des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes dabei nicht davon aus, dass der Arbeitgeber seine Pflichten höchstpersönlich erfüllt. Insbes. §§ 3, 13 ArbSchG verdeutlichen, dass das Gesetz den Arbeitsschutz realistischerweise als Organisationsaufgabe versteht, die darin besteht, die Erfüllung der Schutzanforderungen arbeitsteilig zu regeln.¹²⁵ Eine Zuständigkeitsteilung zwischen verschiedenen Akteuren – hier: Schulträger und Land als Schulhoheitsträger – bei der Erfüllung der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten ist also durchaus für den Arbeits- und Gesundheitsschutz vorgesehen und in vielen Fällen sogar im Sinne einer Organisationspflicht (§ 3 Abs. 2 ArbSchG) rechtlich zwingend geboten.

Bei dieser Organisationspflicht stand in der Vergangenheit vor allem die interne Sicherheits- und Gesundheitsschutzorganisation des Betriebes als Bezugspunkt des Arbeitsschutzrechts im Vordergrund.¹²⁶ Auf die im Schulordnungsrecht vorgesehene Zuständigkeitsteilung sind diese Organisationsmodelle nur sehr bedingt übertragbar.

Das Gesetz ist allerdings auch dafür offen, externe Akteure in die Arbeitsschutzorganisation einzubinden. Zu nennen ist hier vor allem § 13 Abs. 2 ArbSchG, der es ermöglicht, zuverlässige und fachkundige Personen mit der Wahrnehmung arbeitsschutzrechtlicher Pflichten zu beauftragen. Hierzu zählen auch externe Personen, sofern sie über die in § 13 Abs. 2 ArbSchG normierte Qualifikation verfügen.¹²⁷ Weiter zu nennen und für den Schulbereich von Relevanz ist § 8 ArbSchG, der die Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber regelt. Das Erfordernis einer Abstimmung besteht in der Schule dadurch, dass mit dem Land als Arbeitgeber des Lehrpersonals und der Kommune als Arbeitgeberin des Verwaltungspersonals und der Hausmeister regelmäßig Beschäftigte zweier Arbeitgeber zusammenarbeiten müssen, so dass die Abstimmungspflicht des § 8 ArbSchG ausgelöst wird. Nicht selten werden weitere Arbeitgeber hinzukommen, wie z.B. Reinigungsunternehmen oder Handwerker.

Zusammenfassend kann also konstatiert werden, dass dem Arbeitsschutzrecht die im Schulbereich vorzufindende Konstellation, dass neben dem Land als Arbeitgeber mit dem Schulträger ein weiteres externes Rechtssubjekt Aufgaben im Bereich des Arbeitsschutzes übernimmt, keineswegs fremd ist. §§ 3, 13 ArbSchG stellen dabei klare Regelungen für die rechtlichen Folgen einer solchen Aufgabenteilung im Arbeits- und Gesundheitsschutz auf.

¹²³ Vgl. z.B. OVG Münster vom 11.11.1994 – 1 A 1006/92.PVL = NWVBL 1995, 221 f.; OVG Münster vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04.PVL.

¹²⁴ MünchArbR-Wlotzke, § 208, Rn. 1; Bucker/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 249.

¹²⁵ Dazu ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 291 ff.

¹²⁶ Die einschlägigen Kommentierungen zu § 13 ArbSchG konzentrieren sich auf interne „Verantwortliche Personen“, siehe z.B. Lorenz, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 13; Kittner/Pieper, ArbSchR, § 13.

¹²⁷ Lorenz, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 13, Rn. 51.

2. Primäre Arbeitsschutzverantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn

Durch die arbeitsteilig organisierte Pflichtenwahrnehmung wird die grundsätzliche rechtliche Verantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn - für die Lehrkräfte regelmäßig das jeweilige Bundesland - für die Sicherheit und Gesundheit nicht berührt. Der Arbeitgeber bleibt stets neben den übrigen verantwortlichen Personen in der Pflicht, wie dies in § 13 ArbSchG ausdrücklich angeordnet ist. Es ändert sich lediglich der Inhalt der arbeitsschutzrechtlichen Pflichtenstellung. Die teilweise weiterhin bestehende Durchführungsverantwortung wird ergänzt durch die Pflicht, die Prozesse so zu organisieren und zu beaufsichtigen, dass die lückenlose Erledigung der Arbeitsschutzpflichten sichergestellt ist. Bildlich gesprochen muss der Arbeitgeber die Fäden immer in der Hand halten.¹²⁸ Daneben tragen die übrigen verantwortlichen Personen eine abgeleitete, sekundäre Verantwortung für die ihnen übertragenen Aufgaben, im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse. Sie tragen in diesem Rahmen die Verantwortung für die Erfüllung fremder Pflichten.

Diese unverrückbare Verantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn ist sachgerecht und für eine effektive Durchsetzbarkeit des Arbeitsschutzrechts unverzichtbar. Arbeitgeber der angestellten Lehrer bzw. Dienstherr der Beamten ist allein das Land als Anstellungskörperschaft. Ansprüche auf „Fürsorge“ bestehen aufgrund dieses Beschäftigungsverhältnisses nach §§ 618 BGB bzw. § 79 BBG¹²⁹ lediglich gegenüber dem Land. Bei einer „Verantwortungsbefreiung“ würde ihnen – und dem Personalrat als kollektiver Interessenvertretung – der Schuldner dieser elementaren Pflichten aus dem Beschäftigungsverhältnis abhanden kommen, was wiederum den eindeutigen gesetzlichen Wertungen der §§ 618 BGB, 79 BBG widerspräche.¹³⁰

3. Modifizierung der Arbeitsschutzverantwortung durch das Schulorganisationsrecht?

In den Flächenländern finden sich Regelungen, wonach die jeweiligen Bundesländer für die „innere Arbeitssicherheit“ und die kommunalen Schulträger für die „äußere Arbeitssicherheit“ an den Schulen zuständig sind¹³¹. Damit erfolgt keine Abkehr von der durch Bundesgesetz geregelten Zuständigkeit des Arbeitgebers nach § 3 ArbSchG. Deutlich wird dies in der ebenfalls 1996 getroffenen Regelung in § 21 Abs. 2 SGB VII, mit der die Bedeutung der Organisationspflichten der jeweiligen Bundesländer - dort als Schulhoheitsträger bezeichnet - ausdrücklich bekräftigt und deren Ausstrahlungen auf die in der Unfallversicherung versicherten Schülerinnen und Schüler geregelt werden¹³².

Das Schulorganisationsrecht ordnet allein das Innenverhältnis zwischen den Kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträger und dem Land als Schulhoheitsträger. Es handelt sich um Bestimmungen, die – wie das Verwaltungs- und Staatsorganisationsrecht im Allgemeinen – die Zuständigkeiten von Hoheitsträgern bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben regeln. Sie sind als solche nicht geeignet, die im „Außenverhältnis“ zwischen Land und Lehrkräften

¹²⁸ So anschaulich Schliephacke, Führungswissen Arbeitssicherheit, 2000, S.38.

¹²⁹ Bzw. der jeweils entsprechenden Bestimmungen der Landesbeamtengesetze.

¹³⁰ Zutreffend und grundlegend dazu bereits BVerwG vom 18.10.1966 – VI C 39/64 = BVerwGE 25, 138 ff.; dieser Rechtsprechung jüngst folgend VGH Baden-Württemberg vom 3.5.2006 – 9 S 778/04.

¹³¹ In diesem Sinne etwa VGH Baden-Württemberg vom 29.9.1992 – 15 S 2773/91 = PersR 1993, 472, im Hinblick auf Gesundheitsgefahren durch die Lackierung von Korktafeln in Klassenräumen.

¹³² BT-Drs. 13/2204, S. 81; Kater/Leube SGB VII § 21 Rn. 7.

bestehenden Rechtsbeziehungen (insbes. „Fürsorgepflicht“) einzuschränken oder auszuschließen.¹³³ Sie bewirken lediglich eine Begrenzung der Gestaltungsfreiheit des Landes als Arbeitgeber im Sinne des Arbeitsschutzrechts bei der Erfüllung seiner aus § 3 Abs. 2 ArbSchG folgenden Organisationspflicht: Arbeitsschutzpflichten im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der Schulträger (z.B. Sicherheit von Gebäuden, Einrichtungen oder Arbeitsmitteln) werden kraft Schulorganisationsrechts insoweit von den Schulträgern wahrgenommen. Die weiterhin bestehende Organisationspflicht des Landes fokussiert sich vor diesem Hintergrund auf das Ziel, zu gewährleisten, dass der Schulträger im Rahmen seiner Zuständigkeiten das Arbeitsschutzrecht zutreffend anwendet und umsetzt.

Hierzu zählt eine angemessene Überwachung der Tätigkeit der Schulträger und ggf. ein Einschreiten im Wege der Kommunal- und Schulaufsicht, die jeweils in den Zuständigkeitsbereich der Länder, also des Arbeitgebers fällt. Maßstab des Handelns des Landes muss dabei sein, dass die gegenüber dem Lehrpersonal bestehenden arbeitsschutzrechtlichen Schutzpflichten effektiv erfüllt werden. So ist ein Einschreiten geboten, wenn Uneinigkeit mit dem Schulträger über die Erforderlichkeit einer Maßnahme besteht oder erforderliche Maßnahmen mit Hinweis auf die angespannte Haushaltslage der Kommune unterbleiben.¹³⁴ Streitigkeiten zwischen Land und Schulträger über die Kosten dürfen im Außenverhältnis nicht zu Verzögerungen bei der Durchführung erforderlicher Maßnahmen für einen effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutz des Lehrpersonals führen. Das Land muss als arbeitsschutzrechtlich primär verantwortlicher Akteur insoweit ggf. in Vorleistung treten und „im Nachgang“ eine Lösung durch die Geltendmachung eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruches suchen.¹³⁵ Auch insoweit gilt aber, dass selbst eine mangelhafte Ausstattung der Kommunen durch das Land es nicht rechtfertigt, im „Außenverhältnis“ Abstriche von den erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes vorzunehmen.

Aus der Perspektive der Schulträger folgt aus dem Vorstehenden, dass sie in einer fremden Angelegenheit tätig werden, wenn sie Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Lehrer durchführen.¹³⁶ Demzufolge handeln sie bei der Durchführung von Begehungen der Schule mit Blick auf das Lehrpersonal für den Dienststellenleiter, so dass auch der Lehrpersonalrat nach den § 81 BPersVG entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen hinzuzuziehen ist.

¹³³ So zutreffend die beiden rechtskräftigen Urteile VGH Baden-Württemberg vom 3.5.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04 - dazu auch BVerwG v. 04.10.2006 - 6 B 41/06 - sowie bereits BVerwG vom 18.10.1966 – VI C 39.64 = BVerwGE 25, 138 ff.

¹³⁴ Dazu Ennuschat in: Löwer/Tettinger (Hrsg): Landesverfassung NRW – Kommentar, Art. 5, Rn. 56; Oeynhaus/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654.

¹³⁵ Gutes Anschauungsmaterial bieten insoweit die beiden genannten Urteile des VGH Baden-Württemberg vom 3.5.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04. Darüber hinaus kann es notwendig sein, die Zuweisungen der Länder an die Kommunen im Rahmen des Schullastenausgleichs zu überprüfen. Die Kommunen bekommen diese Transferleistungen üblicherweise auf Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. z.B. §§ 15 ff. Finanzausgleichsgesetz Ba-Wü;

¹³⁶ Hierzu nochmals die beiden Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg vom 3.5.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04, in denen zutreffend ein Anspruch des Landes aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag mit der Begründung abgelehnt worden ist, dass es sich bei den vom Land beschafften orthopädischen Schuhen bzw. einem bandscheibengerechten Schreibtischstuhl nicht um eine fremde, sondern eigene Angelegenheit des Landes handelte.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass der Haushaltsvorbehalt diejenigen Rechtspflichten nicht einschränken kann, die „erforderliche Maßnahmen des Arbeitsschutzes“ betreffen.

E. Beteiligung und Mitbestimmung der Interessenvertretungen im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz

Im Zentrum dieser Studie stehen die Handlungsmöglichkeiten von Personalräten beim Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Schule. Nachfolgend sollen zunächst die Funktion der Partizipation im Arbeits- und Gesundheitsschutz und die rechtlichen Grundlagen für Beteiligung und Mitbestimmung in den Personalvertretungsgesetzen vorgestellt werden. Einzelne konkrete Handlungsbeispiele werden dann im Teil F vorgestellt.

I. Partizipation im Arbeits- und Gesundheitsschutz – Funktionen und gemeinschaftsrechtlicher Hintergrund

In den Kategorien des abgelösten – primär ordnungsrechtlich verstandenen – Arbeitsschutzrechts bestanden für die Durchsetzung des materiellen Arbeitsschutzrechts juristisch klare und erprobte Wege. Das Gesetz bzw. behördliche Verwaltungsakte machten detaillierte, inhaltlich klar bestimmbare Verhaltensvorgaben, die ohne besondere Probleme ggf. im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchsetzbar waren. Die originäre Verantwortung für die Durchführung von Arbeitsschutzmaßnahmen lag – wie auch heute noch¹³⁷ – ausschließlich beim Arbeitgeber bzw. den von ihm mit der Erfüllung von Arbeitsschutzpflichten betrauten verantwortlichen Personen (insbes. Führungskräften).

Für die Betriebe bzw. Dienststellen eröffneten sich durch die detaillierten arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben in der Regel keine Gestaltungsspielräume, mit der Folge, dass sich die Frage einer (Mit)gestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durch die betrieblichen Interessenvertretungen nur selten stellte: Wenn die betrieblichen Gestaltungsfragen durch das Gesetz oder die Aufsicht (fremdbestimmt) entschieden sind, ist auch keine Mitbestimmung erforderlich. Mitbestimmung setzt voraus, dass etwas zu entscheiden ist, d.h. Gestaltungsalternativen bestehen.¹³⁸ Konsequenterweise fokussierte sich die Bedeutung der betrieblichen Interessenvertretungen in dieser Phase auf die Rolle auf die Rolle einer internen Kontrollinstanz, die darüber wachte dass die an den Arbeitgeber/Dienstherrn gerichteten Schutzvorschriften und behördliche Anordnungen tatsächlich umgesetzt werden.

Die Perspektiven änderten sich spätestens im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts, als zunehmend dazu übergegangen wurde, anstelle präziser Verhaltensvorgaben Schutzziele zu normieren, deren Konkretisierung von den Normadressaten in den Betrieben und Dienststellen in Eigenverantwortung vorzunehmen ist. Die Verhältnisse in den einzelnen Branchen und in jedem einzelnen Betrieb erwiesen sich als zu unterschiedlich, als dass sie generalisierbar in konkreten Verhaltensanforderungen hätten geregelt werden können. Für die Betriebe und Dienststellen entstanden so Gestaltungsnotwendigkeiten, denn reichte nunmehr nicht mehr, lediglich schematisch Verhaltensanforderungen zu befolgen. Hiermit war die Frage aufgeworfen, auf welche Weise und von wem die nunmehr erforderlichen

¹³⁷ Vgl. z.B. Peiseler/Altwater, BPersVG, 4. Aufl. 2005, § 81, Rn. 1.

¹³⁸ Vgl. z.B. Ilbertz/Widmaier, BPersVG, 10. Aufl. 2004, § 75, Rn. 157.

Gestaltungsentscheidungen zu treffen sind. Von Beginn stand dabei die Notwendigkeit einer intensiven Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen außer Frage. Um das Ziel eines speziell auf die betrieblichen Gegebenheiten zugeschnittenen Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu erreichen, erschien es zu recht als unverzichtbar, auf die speziellen Kenntnisse der Beschäftigten als unmittelbar Betroffene zurückzugreifen. Die Optimierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist daher ein wesentlicher Grund, Betriebs- und Personalräte mit speziellen Rechten auszustatten.¹³⁹

Hinzu kommt ein weiterer wichtiger Aspekt, der allerdings weitaus deutlicher im Umweltrecht, einem verwandten und vom Regulierungsgegenstand durchaus vergleichbaren Rechtsgebiet, herausgearbeitet worden ist. Der Arbeitsschutz dient vor allem dem Schutz der vitalen Interessen der Beschäftigten. Es wäre nicht sachgerecht und würde die Bedeutung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit¹⁴⁰ verkennen, die Beschäftigten bzw. ihre Vertretungen von Entscheidungen über Sicherheit und Gesundheit auszuschließen und diese allein der Eigenverantwortung des Arbeitgebers zu überlassen. Zutreffend ist daher bereits 1989 in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte in Nr. 19 das Grundrecht auf gesunde Arbeitsbedingungen mit dem Recht der Beschäftigten auf Partizipation verbunden worden. Partizipation im Arbeits- und Gesundheitsschutz geht daher einher mit der Anerkennung, dass die Beschäftigten mehr sind als Objekte fürsorglichen Schutzes, sondern individuell und kollektiv handelnde, mit (Grund)rechten ausgestattete Subjekte.¹⁴¹

Es lassen sich also zusammenfassend folgende drei Funktionen der Partizipation im Arbeits- und Gesundheitsschutz unterscheiden:

- Innerbetriebliche Kontrollfunktion;
- Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durch die Sichtweise und das Erfahrungswissen der Beschäftigten als „Experten vor Ort“;
- faire Teilhabe der Betroffenen bei Angelegenheiten, die deren elementaren Rechte auf Gesundheit und Leben (Art. 2 GG) betreffen.

Diese funktionale Ausrichtung prägt das Gemeinschaftsrecht, aus dem heute die verbindlichen Vorgaben für das Arbeitsschutzrecht in Deutschland ergeben. So hebt Art. 1 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz (89/391/EWG)

„die Information, die Anhörung, die ausgewogene Beteiligung nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken, die Unterweisung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter“

als zentrale Ziele des Arbeitsschutzrechts hervor. Der europäische Gesetzgeber zielt hierbei auf eine Kooperation der Betriebsparteien ab. In den Erwägungsgründen der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie heißt es in diesem Zusammenhang weiter:

„Es ist ferner unerlässlich, dass sie¹⁴² in die Lage versetzt werden, durch eine angemessene Mitwirkung entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften bzw.

¹³⁹ BAG vom 8.6.2004 – 1 ABR 13/03 = DB 2004, 2274 ff.; dazu mit Blick auf die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts, Bückner/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt 1994, Rn.267 ff.

¹⁴⁰ Dazu BVerfG vom 28.01.1992 - 1 BvR 1025/82 - NZA 1992, 270, 273; vgl. Colneric NZA 1992, 393, 395

¹⁴¹ Dazu ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 58 ff.

¹⁴² D.h. die Arbeitnehmer bzw. ihre Vertreter.

Praktiken zu überprüfen und zu gewährleisten, dass die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden.“

Die konkrete rechtliche Ausgestaltung dieser Kooperation wird dabei den Mitgliedsstaaten überlassen, deren kollektivrechtliche Traditionen gewahrt bleiben sollen. Dies erklärt, warum bei der Umsetzung der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG zum Arbeitsschutz durch das ArbSchG im Jahre 1996 keine neuen Vorschriften über die Beteiligung erlassen worden sind: Die entsprechenden kollektivrechtlichen Vorschriften fanden sich bereits in den Personalvertretungsgesetzen und im Betriebsverfassungsgesetz.¹⁴³

Es ist hierbei allerdings zu beachten, dass gemeinschaftsrechtlich ein Basisrecht an Beteiligung zwingend zu wahren ist, wie der vorstehende Textauszug verdeutlicht. Die betrieblichen Interessenvertretungen müssen dabei auch in die Lage versetzt werden, zu kontrollieren, dass tatsächlich die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden. Die kollektiven Beteiligungsrechte der Personalräte müssen mindestens dem Standard des Art. 11 der Richtlinie entsprechen. Dieser Hinweis erscheint wichtig, angesichts aktueller Vorschläge zur Änderung der Personalvertretungsgesetze (aktuell Nordrhein-Westfalen). Einer Beschränkung der Beteiligungsrechte sind hier durch das Gemeinschaftsrecht durchaus enge Grenzen gezogen.

II. Erlangung von Informationsmacht

Information ist nicht nur im Arbeits- und Gesundheitsschutz die Basis für Arbeit der betrieblichen Interessenvertretung. Aktivitäten können nur entfaltet werden, wenn Probleme oder auch Gestaltungsspielräume bekannt sind. Dies gilt sowohl für die kontrollierenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Gesundheit und Sicherheit als auch für die Mitwirkung und Mitbestimmung. In den Personalvertretungsgesetzen wird dieser Grundbedingung der Interessensvertretungsarbeit im Arbeitsschutz durchweg durch die Normierung von Unterrichtungspflichten, Informationsansprüchen und Pflichten zur Hinzuziehung der Personalräte Rechnung. Dies geschieht allerdings in der Regel zwar in ähnlicher Weise, aber nicht einheitlich. Aus dieser Regelungsvielfalt ergeben sich Darstellungsprobleme. Ihnen wird nachfolgend dadurch Rechnung getragen, dass sich die Kerndarstellung am BPersVG orientiert, dem eine gewisse Vorbild- und Leitfunktion zukommt. Nach §§ 94, 103, 104 BPersVG handelt es sich bei den Bestimmungen des BPersVG zur Überwachungspflicht und zur Beteiligung des Personalrats in sozialen Angelegenheiten um Rahmenbestimmungen, an denen sich auch das Landespersonalvertretungsrecht zu orientieren hat. Auf wesentlich länderspezifische Besonderheiten wird dann – wie auch bei der Erörterung der Mitbestimmungsrechte – in einem gesonderten Abschnitt eingegangen.

1. Allgemeiner Informationsanspruch

Nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG zählt es zu den allgemeinen Aufgaben der Personalräte, „darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden“.¹⁴⁴ Hierzu zählen auch die Bestimmungen des technischen und

¹⁴³ Vgl. Gesetzesbegründung des ArbSchG, Bt-Drs. 13/3540, S. 22.

¹⁴⁴ Entsprechende Regelungen müssen in allen Personalvertretungsgesetzen enthalten sein, vgl. §§ 94, 103 BPersVG.

sozialen Arbeitsschutzrechts¹⁴⁵, also insbes. das ArbSchG und die auf Grundlage der §§ 18, 19 ArbSchG erlassenen Rechtsverordnungen (z.B. BildscharbV, BetrSichV, GefStoffV, ArbStättV) sowie das ASiG). Um diese Aufgabe erfüllen zu können, normiert § 68 Abs. 2 BPersVG eine Pflicht des Dienststellenleiters zur rechtzeitigen und umfassenden Information der Personalräte. Hierzu zählt auch die Vorlage der erforderlichen Unterlagen.¹⁴⁶ Mit der Unterrichtungspflicht korrespondiert anerkanntermaßen ein Informationsanspruch des Personalrats. Dieser Informationsanspruch besteht anlassunabhängig, d.h. es bedarf weder eines konkreten Beteiligungsfalles oder einer konkreten Besorgnis einer Rechtsverletzung.¹⁴⁷

§ 68 BPersVG bietet damit die Rechtsgrundlage für eine umfassende und zeitnahe („rechtzeitig“) Information zu allen Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit und der Gesundheit der Beschäftigten. Hierzu zählen vor allem die Vorbereitung, Erstellung und Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung sowie der getroffenen Maßnahmen des Arbeitsschutzes. Sie ist erforderlich zur Prüfung,

- ob überhaupt den Verpflichtungen aus §§ 5, 6 nachgekommen worden ist;
- ob die getroffenen Maßnahmen hinreichend wirksam und damit erforderlich i.S. von §§ 3, 5 ArbSchG sind;
- ob die getroffenen Maßnahmen tatsächlich in der vorgesehenen Weise (in der Schule durchgeführt werden).

Zur sachgerechten Vorbereitung dieser Beteiligungsrechte kann der Personalrat auf das allgemeine Informationsrecht nach § 68 Abs. 1 BPersVG zurückgreifen. Dieses Recht erfasst die notwendigen Informationen für die Ausübung jedes konkreten Mitbestimmungsrechts.

2. Spezielle Informationsrechte für den Arbeits- und Gesundheitsschutz

Neben den skizzierten allgemeinen Informationsrechten des Personalrats gibt es mit dem „Beteiligung beim Arbeitsschutz“ überschriebenen § 81 BPersVG eine weitere Rechtsgrundlage für die Informationsbeschaffung. § 81 BPersVG beinhaltet zum einen eine Erweiterung der Informationsmöglichkeiten der Personalräte und zum anderen eine Reihe von Konkretisierungen der allgemeinen Informationspflicht.

a) Verdeutlichungen der allgemeinen Informationsrechte durch § 81 BPersVG

Durch § 81 BPersVG werden die Unterrichtungspflichten/-rechte mit Blick auf die Spezifika des Arbeitsschutzes verdeutlicht. Dies hat nicht zuletzt Bedeutung für die reibungslose Kooperation der Betriebsparteien im Arbeits- und Gesundheitsschutz. Hinzuweisen ist insoweit auf folgende Verpflichtungen des Dienststellenleiters/Arbeitgebers:

¹⁴⁵ Ilbertz/Widmaier, PersVG, 10. Aufl. 2004, § 68, Rn. 11.

¹⁴⁶ BVerwG 23.01.2002 - 6 P 5.01 - AP Nr. 7 zu § 68 BPersVG. Auch insoweit ist das Landespersonalvertretungsrecht an die Rahmenvorgaben des BPersVG gebunden (§§ 94, 101 Abs. 3 BPersVG).

¹⁴⁷ BVerwG 22.04.1998 - 6 P 4.97 - PersR 1998, 461, 465; Altvater/Peiseler, BPersVG, 5. Aufl. 2004 § 68 Rn. 11.

- Aushändigung der Kopien von Unfallmeldungen (§ 81 Abs. 5 BPersVG);
- Aushändigung der Protokolle der gemeinsamen Besprechungen des Dienststellenleiters mit den Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII (§ 81 Abs. 4 BPersVG);
- Aushändigung der Protokolle von Betriebsbegehungen (§ 81 Abs. 4 BPersVG);
- Mitteilung von Auflagen und Anordnungen der Arbeitsschutzaufsicht und sonstigen für den Arbeitsschutz zuständigen Stellen. Zu den sonstigen Stellen zählen auch die intern für den Arbeitsschutz zuständigen Personen, wie z.B. Fachkraft für Arbeitssicherheit, Betriebsarzt, Sicherheitsbeauftragte, verantwortliche Personen i.S. von § 13 ArbSchG, Strahlenschutzbeauftragte.

b) Unmittelbare Information durch Teilnahmerechte

§ 81 BPersVG geht insoweit über den allgemeinen Informationsanspruch nach § 68 BPersVG hinaus, als er dem Personalrat das Recht und die Pflicht einräumt, an Arbeitsschutzbegehungen und –untersuchungen (§ 81 Abs. 2 BPersVG) sowie an den turnusmäßigen Besprechungen des Arbeitgebers mit den Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII teilzunehmen. Der Personalrat hat also – über § 68 BPersVG hinausgehend – das Recht, sich unmittelbar ein – direktes und eigenständiges – Bild zu machen und sich in den Prozess der Meinungsbildung durch seine Teilnahme einzumischen. Hierzu zählt es insbes., dass Termine rechtzeitig mit dem Personalrat abgestimmt werden und er über das Ziel von Begehungen, Besprechungen, z.B. durch eine Tagesordnung so rechtzeitig informiert¹⁴⁸ wird, dass er sich entsprechend präparieren kann.

Der Personalrat ist damit an allen arbeitsschutzrelevanten Aktionen in der Dienststelle zu beteiligen. Auch hier ist noch einmal darauf zu verweisen, dass zu den zuständigen Stellen i.S. von § 81 Abs. 2 BPersVG auch alle betrieblichen Akteure des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zählen. Wann immer der Betriebsarzt oder die Fachkraft in der Schule ist, ist hierüber der zuständige Personalrat zu früh wie möglich zu informieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat der Personalrat insbes. auch das Recht, an Erhebungen und Befragungen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung teilzunehmen.¹⁴⁹

3. Sonderprobleme im Schulbereich, insbes. bei Begehungen und Besichtigungen

Im Schulbereich kommt es immer wieder zu Problemen bei der konkreten Umsetzung der soeben beschriebenen Informations- und Hinzuziehungspflichten des Dienststellenleiters. Sie beruhen – in den Flächenländern – nicht selten darauf, dass in der Praxis mit dem Land (als Schulhoheitsträger) und den Kommunen (als Schulträger) zwei Institutionen in den Arbeits- und Gesundheitsschutz des Lehrpersonals involviert sind. Anschauliches Beispielmateriale bietet eine neuere Entscheidung des OVG Münster.¹⁵⁰ Im zugrunde

¹⁴⁸ Vgl. auch OVG Münster vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04.PVL

¹⁴⁹ BVerwG vom 14.10.2002 – 6 P 7.01 = PersR 2003, 113 ff.

¹⁵⁰ OVG Münster vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04.PVL; vgl. außerdem die vergleichbaren Fallgestaltungen bei OVG Münster vom 11.11.1994 – 1 A 1006/92.PVL = NWVBL 1995, 221; VGH Baden-Württemberg vom 29.9.1992 – 15 S 2773/91 = PersR 1993, 472.

liegenden Fall erfuhr der Personalrat für Grund- und Hauptschulen beim staatlichen Schulamt erst aus der Zeitung, dass in Grund- und Hauptschulen Begehungen und Gebäudeuntersuchungen zur Feststellung von Schadstoffbelastungen stattgefunden haben und weiter stattfinden sollen. Die Forderung des Personalrats gegenüber seiner Dienststellenleitung auf Hinzuziehung lehnte diese mit der Begründung ab, dass die Begehungen vom kommunalen Schulträger durchgeführt würden, auf dessen Verhalten er keinen Einfluss nehmen könne.

Das OVG Münster hat entschieden, dass zu diesen – unter der Regie des Schulträgers stattfindenden – Begehungen der örtliche Personalrat Grund- und Hauptschulen hinzuzuziehen ist. Es hat seinen Beschluss im Kern damit begründet, dass die dem Personalrat zugeordnete Dienststelle, das Staatliche Schulamt, hier als eine für den Arbeitsschutz zuständige Stelle agiere. Es geht dabei davon aus, dass eine Beteiligung des Lehrpersonalrats dann ausscheiden würde, wenn es sich bei den Begehungen um eine Maßnahme handeln würde, die ausschließlich dem kommunalen Schulträger zuzurechnen wäre. Zuständige und allein hinzuziehende Personalvertretung wäre in einem solchen Fall allein der bei der Dienststelle des Schulträgers gebildete Personalrat. Eine solche ausschließliche Zurechnung der Begehungen zum Schulträger sieht das OVG Münster aber aufgrund der institutionellen Regelungen des nordrhein-westfälischen Schulrechts nicht. Danach werden die Aufgaben des Arbeitsschutzes zwar beim Schulträger vom Oberbürgermeister (also der kommunalen Verwaltungsspitze) wahrgenommen. Zu beachten sei aber weiter, dass der Oberbürgermeister in „Personalunion“ zugleich als (zweites) Mitglied eine Leitungsfunktion im Staatlichen Schulamt, also der Dienststelle des Lehrpersonalrats habe (§ 91 Abs. 1 SchG NW), so dass ein Fall der gesetzlichen Organ- bzw. Institutionsleihe vorliege. Die Anordnung von Begehungen erfolge in einem solchen Falle zugleich auch in seiner Funktion als leitendes Mitglied des Schulamtes, das für die Sicherheit und Gesundheit des Lehrpersonals verantwortlich ist, so dass er als zuständige Stelle den Lehrpersonalrat Grund- und Hauptschulen hinzuzuziehen habe.

Dem Beschluss des OVG ist im Ergebnis zu folgen. Zuzustimmen ist der Entscheidung insofern, als sie davon ausgeht, dass eine Beteiligung des Lehrpersonalrats nur ausscheidet, wenn und soweit es sich bei den Begehungen um eine Maßnahme handelt, die ausschließlich dem Schulträger zuzurechnen ist. Dies aber ist, unabhängig von den Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Schulorganisationsrechts bei Begehungen von Schulen durch bzw. unter Beteiligung des Schulträgers durchweg nicht der Fall, denn solche Besichtigungen durch den Schulträger erfolgen, soweit sie den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Lehrerinnen und Lehrer betreffen, nicht in Erfüllung eigener Arbeitsschutzpflichten des kommunalen Schulträgers.¹⁵¹ Zutreffend hat daher das OVG Münster¹⁵² vor kurzem die Beteiligung des Lehrpersonalrats bei der Übertragung der Überprüfung elektrischer Betriebsmittel an den Schulhausmeister bejaht.

Arbeitsschutzrechtlich primär verpflichtet ist in solchen Fällen der Arbeitgeber der Lehrerinnen und Lehrer. Dies ist nach § 2 Abs. 3 i.V. mit Abs. 2 Nrn. 1, 4 ArbSchG die

¹⁵¹ Der Schulträger agiert daneben selbst originär in Erfüllung eigener – nicht abgeleiteter Arbeitgeberpflichten – gegenüber den bei ihm als Anstellungsbehörde beschäftigten Schulpersonal (Hausmeister, Sekretariat etc.). Insofern ist auch der Personalrat des Schulträgers als Interessenvertreter dieser Personengruppe zu solchen Begehungen hinzuzuziehen.

¹⁵² OVG Münster vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL - PersV 2007, 18; dazu Klose, jurisPR-ArbR 38/2006.

juristische Person, die Beamte und Arbeitnehmer beschäftigt, also das Land. Dieses – nicht aber der Schulträger – ist nach § 3 Abs. 1, 2 ArbSchG verpflichtet, die Sicherheit und die Gesundheit¹⁵³ der bei ihm beschäftigten Lehrkräfte zu gewährleisten.¹⁵⁴ Wie oben ausgeführt, lässt es § 13 ArbSchG zwar zu, dass andere Akteure die dem Arbeitgeber obliegenden Verpflichtungen verantwortlich wahrnehmen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist aber, dass eine solche von der Pflichtenstellung des Arbeitgebers „abgeleitete Verantwortung“ nach dem klaren Wortlaut des § 13 Abs. 1 ArbSchG nur „neben“ der fortbestehenden primären Verantwortung des Arbeitgebers steht. Der Arbeitgeber ist deswegen nach § 3 Abs. 2 ArbSchG verpflichtet, die Arbeitsteilung im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes so zu organisieren, dass er stets „die Fäden in der Hand hält“ und die an ihn adressierten Arbeitsschutzpflichten erfüllt werden.¹⁵⁵ Zu dieser Verantwortung des – delegierenden – Arbeitgebers gehört es auch, die Voraussetzungen (z.B. durch entsprechende Verfahrensanweisungen oder Verwaltungsanordnungen) dafür zu schaffen, dass die betrieblichen Interessenvertretungen ihre Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte wahrnehmen können.

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass das Arbeitsschutzrecht zwar das Recht des Arbeitgebers anerkennt, sich bei der Erfüllung seiner Arbeitsschutzpflichten – im Innenverhältnis – arbeitsteilig zu organisieren. Dies führt aber nicht dazu, dass sich der Arbeitgeber im Außenverhältnis gegenüber seinen Beschäftigten aus seiner Verantwortung stellen kann. Verantwortliche Personen i.S. von § 13 ArbSchG nehmen (fremde) Pflichten des Arbeitgebers in eigener Verantwortung wahr. Begehungen von Schulen betreffen daher also stets den Pflichtenkreis des Landes, als arbeitsschutzrechtlich Verantwortlichen für die Belange des Lehrpersonals, so dass es sich nicht um Angelegenheit handelt, die nur dem Schulträger zuzurechnen wäre.

Hieran ändert sich auch nichts dadurch, dass § 13 ArbSchG die Zuweisung arbeitsschutzrechtlicher Verantwortung durch Verwaltungsorganisationsrecht – hier Schulrecht – nicht explizit regelt. Dies ist auch nicht erforderlich: arbeitsschutzrechtlich gilt für das Verhältnis zwischen Schulträgern und Schulhoheitsträgern das in § 13 ArbSchG verankerte Prinzip der Verantwortung des Landes als Dienstherr/Arbeitgeber. Die Regelungskompetenz der Länder für das Schulrecht beschränkt sich bei dieser Sachmaterie darauf, die Binnenorganisation der internen Arbeitsteilung im Arbeitsschutz in der Schule zu regeln. Der Landesgesetzgeber ist demgegenüber aber nicht befugt, Kernbegriffe des ArbSchG neu zu definieren, und den durch § 2 Abs. 3 ArbSchG definierten „Arbeitgeber“ i.S. des Arbeitsschutzrechts auf diese Weise aus seiner Verantwortung zu entlassen. Eine solche neue Definition ist folgerichtig in keinem Bundesland erfolgt.

Unabhängig von den Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Schulrechts sind Maßnahmen des Schulträgers wie Begehungen (oder aber auch materielle Schutzmaßnahmen) also Maßnahmen, die nicht allein dem Schulträger zuzurechnen sind.

¹⁵³ Konkret ging es insbes. um die Frage, ob das zugunsten des Lehrpersonals geltende Schutzziel des § 3 Abs. 1 ArbStättV, wonach die Arbeitsstätte (Schule) so einzurichten und zu betreiben ist, dass von ihr keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten ausgeht, eingehalten ist oder aber aufgrund von Gefahrstoffen eine Gefährdung besteht.

¹⁵⁴ Dazu, sowie zur wenig geglückten Umsetzung der insoweit maßgeblichen Vorgaben der RL durch das ArbSchG vgl. Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 46 ff.

¹⁵⁵ Schliephacke, Führungswissen Arbeitssicherheit, 2000, S. 38.

Mit Blick auf das Lehrpersonal wird der Schulträger arbeitsschutzrechtlich für das Land tätig, so dass zu Begehungen stets der zumeist zuständige örtliche Lehrpersonalrat hinzuzuziehen ist. Es gehört zu den Organisationspflichten des Landes als Arbeitgeber nach § 3 Abs. 2 ArbSchG insoweit die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, dass entsprechende Ladungen zu Begehungen an den Lehrpersonalrat gehen. Bei Verstößen gegen diese Informationspflicht kann auch ein Einschreiten im Rahmen der Kommunalaufsicht geboten sein.¹⁵⁶

Wenig diskutiert wurde in Deutschland, dass eine Hinzuziehung des Lehrpersonalrats zu Begehungen und Besichtigungen der Schulgebäude auch aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen geboten ist. Nach Art. 11 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz müssen die Vertreter der Beschäftigten die Möglichkeit haben, bei Besuchen und Kontrollen ihre Bemerkungen vorzubringen. Da nur Lehrpersonalräte als Vertreter der Lehrerinnen und Lehrer zu agieren legitimiert sind, ergibt sich insoweit die Notwendigkeit, § 81 BPersVG und die entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass diese bei allen für das Lehrpersonal relevanten Besichtigungen hinzuzuziehen sind, unabhängig davon, ob das Land als Dienstherr/Arbeitgeber i.S. des Arbeitsschutzrechts oder der Schulträger diese veranlasst bzw. ermöglicht.

4. Differenzierungen zwischen den Beteiligungsrechten in den Bundesländern

Die Bestimmungen der Landespersonalvertretungsgesetze entsprechen im Wesentlichen den Regelungen dem BPersVG, an dem sich die vorstehende Darstellung orientierte. Dies gilt ganz überwiegend auch für die Norm des § 81 BPersVG, die die spezifische Rechtsstellung des Personalrats im Arbeits- und Gesundheitsschutzes näher ausformt. Relativ deutliche Unterschiede ergeben sich lediglich für die Länder Hessen, Sachsen-Anhalt und Bremen. Den Personalvertretungsgesetzen dieser Länder ist gemein, dass sie die Rechte der Personalräte weniger genau verdeutlichen - die den Absätzen 3 bis 5 BPersVG entsprechenden Regelungen sowie die Informationspflichten des Abs. 2 fehlen.

Unter dem Blickwinkel des Gemeinschaftsrechts ist hier ein klares Defizit festzustellen, denn die Mitgliedsstaaten haben die Partizipationsrechte in Art. 11 der Richtlinie 89/391/EWG so klar und deutlich umzusetzen, dass allen Beteiligten klar ist, welche Rechte und Pflichten ihnen zustehen¹⁵⁷. Das ist hier nicht der Fall; eine Nachbesserung ist daher unverzichtbar. In der Zwischenzeit ist eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung geboten. Wie bereits oben dargestellt, verdeutlichen die in diesen Bestimmungen geregelten Informationsrechte den allgemeinen Informationsanspruch, d.h. sie greifen bestimmte Informationen heraus, die auch aus dem allgemeinen Anspruch auf umfassende und rechtzeitige Information bei sinn- und zweckgemäßer Auslegung der entsprechenden Normen ableitbar sind (Mitteilung von Auflagen und Anordnungen; Übermittlung von Niederschriften von Besprechungen und Begehungen; Unfallanzeigen). Es fehlen somit vor allem explizite Konkretisierungen des in allen Ländern gleichermaßen normierten allgemeinen Informationsanspruchs im Bereich des

¹⁵⁶ Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass in aller Regel auch der Personalrat des Schulträgers als Interessenvertretung des in der Schule beschäftigten kommunalen Personals einzubeziehen ist.

¹⁵⁷ Dazu nur EuGH 14.09.2004 - C-168/03 (Kommission ./ Spanien) ZESAR 2005, 286 m. Anm. Kohte/Faber

Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Gleichwohl stehen den Personalräten in diesen Bundesländern die durch Art. 11 der Richtlinie garantierten Rechte vollständig zu.

Das wichtige Recht, sich im Rahmen von Begehungen und Besichtigungen unmittelbar durch Teilnahme kundig zu machen, ist hingegen auch in diesen „abgespeckten“ Regelungen über die Beteiligung beim Arbeitsschutz in gleicher Weise normiert. Zur Klarstellung sei darauf verwiesen, dass hiervon das Teilnahmerecht der Personalräte am Arbeitsschutzausschuss nach § 11 ASiG nicht betroffen ist. Die Personalräte zählen in jedem Falle nach §§ 16, 11 ASiG zur gesetzlich geforderten „Mindestbesetzung“ des Arbeitsschutzausschusses.

III. Mitbestimmungsrechte

1. Überblick

Im BPersVG finden sich mit § 75 Abs. 3 Nrn. 10 und 11 und § 76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG drei arbeitsschutzspezifische Mitbestimmungstatbestände. Nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG hat der Personalrat mitzubestimmen bei „Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen“. Die beiden anderen Tatbestände betreffen die Mitbestimmung bei der Bestellung von Vertrauens- oder Betriebsärzten, wobei sich § 75 Abs. 3 Nr. 10 BPersVG auf die Bestellung als Angestellte bezieht, während § 76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG die Bestellung als Beamte regelt. In allen drei Fällen hat der Personalrat nach § 70 BPersVG ein Initiativrecht. Kommt eine Einigung zwischen Personalrat und Dienststellenleitung nicht zustande, hat die Einigungsstelle bei den beiden Mitbestimmungstatbeständen nach § 75 BPersVG das Letztentscheidungsrecht (§ 71 Abs. 4 BPersVG). Soweit es um die Bestellung von Betriebsärzten als Beamte geht, endet das Einigungsstellenverfahren ggf. mit einer Empfehlung an die oberste Dienstbehörde, die letztlich aber endgültig entscheidet.

In allen Bundesländern finden sich wie auch im BPersVG Mitbestimmungstatbestände in Bezug auf Maßnahmen des Arbeitsschutzes mit einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle. Größtenteils sind diese Bestimmungen wörtlich am Vorbild des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG orientiert. Die Bestimmungen in Niedersachsen (§ 66 Abs. 1 Nr. 11 PersVG Nds) und Rheinland-Pfalz (§ 80 Abs. 2 Nr. 7 PersVG RPf) gehen insoweit weiter, als auch die Erstellung von Arbeitsschutzprogrammen sowie Regelungen, die mittelbar dem Arbeits- und Gesundheitsschutz dienen ausdrücklich Erwähnung finden.

Deutliche Unterschiede ergeben sich demgegenüber im Hinblick auf die Mitbestimmung bei der Bestellung von besonderen Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Neben der im BPersVG vorgesehenen Mitbestimmung bei der Bestellung von Betriebsärzten, werden in einzelnen Personalvertretungsgesetzen auch Bestimmungen zur Abberufung getroffen, neben den Betriebsärzten weitere Funktionsträger wie die Sicherheitsfachkraft, Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII, Strahlenschutzbeauftragte oder auch Fachkräfte und Beauftragte für biologische Sicherheit ausdrücklich genannt. Unterschiede ergeben sich insoweit zudem im Hinblick auf die Befugnisse der Einigungsstelle. In einer Reihe von Ländern hat sie die Befugnis zur Letztentscheidung; in anderen Ländern endet das Einigungsstellen bei diese personell-organisatorischen Fragen mit einer Empfehlung an die oberste Dienstbehörde. In anderen Personalvertretungs-

gesetzen finden sich überhaupt keine Regelungen über die Bestellung von besonderen Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Folge dieser föderalen Regelungsvielfalt ist, dass die mitbestimmungsrechtliche Situation nicht verallgemeinernd zu beurteilen ist, sondern für jedes Gestaltungsfeld anhand der spezifischen Rechtslage eines jeden Bundeslandes zu beurteilen ist.

2. Sachmaßnahmen

Unstreitig umfassen Maßnahmen i.S. des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG Vorkehrungen, die auf eine Änderung des bestehenden Zustands abzielen, so dass die Arbeitsbedingungen nach der Durchführung der Maßnahme eine Veränderung erfahren haben.¹⁵⁸ Erfasst vom Mitbestimmungsrecht sind damit z.B. Anlage, Änderung, Ingangsetzung oder Außerbetriebnahme technischer Vorrichtungen.¹⁵⁹ Der Mitbestimmung unterliegen damit bauliche und technische Maßnahmen an der „Arbeitsstätte Schule“ (z.B. raumakustische Vorkehrungen, Lärmampeln, Installation elektrischer Anlagen, Chemikalienlager, Blendschutz durch Rollos, Hitze- Kälteisolierungen, Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden – Schimmel).

Weiter entscheidend ist hierbei, dass die betreffende Maßnahme den Zweck verfolgt, die Gefahr von Unfällen oder Gesundheitsschädigungen zu mindern.¹⁶⁰ Wichtig für den Schulbereich ist hier, dass es nicht erforderlich ist, dass die Maßnahme allein den genannten Zweck verfolgt. So kommen arbeitsstättenrechtlich begründete Schutzmaßnahmen in aller Regel nicht nur den Lehrerinnen und Lehrern, sondern auch den Schülern und den Beschäftigten des Schulträgers zugute kommen. Entscheidend ist, dass der Schutz vor Unfällen und Gesundheitsschädigungen des Lehrpersonals nicht nur von untergeordneter Bedeutung ist.¹⁶¹ Es ist deswegen wichtig, die Bedeutung der zu treffenden Maßnahmen für die vom jeweiligen Lehrpersonalrat vertretenen Kolleginnen und Kollegen deutlich herauszustellen.

Von § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG erfasst sind sowohl Maßnahmen, die auf eine gesetzliche Vorschrift zurückgeführt werden können, als auch Maßnahmen die auf freiem Entschluss des Dienststellenleiters ergriffen werden sollen.¹⁶² Es ist allerdings bei freiwilligen Maßnahmen im vorstehenden Sinne zu beachten, dass die Regelungsbefugnis des Personalrats und der Dienststellenleitung bzw. der Einigungsstelle durch § 71 Abs. 3 BPersVG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften begrenzt ist. Neben den geltenden Rechtsvorschriften (hier: des Arbeitsschutzrechts) ist vor allem das Haushaltsgesetz zu beachten. Wie bereits oben ausgeführt kann „der Haushaltsvorbehalt“ nicht dazu herangezogen werden, um die arbeitsschutzrechtlich gebotenen Maßnahmen zurückzustellen. Die Einigungsstelle kann auch dann erforderliche Maßnahmen beschließen, wenn ein entsprechender Titel im Haushaltsplan nicht eingestellt ist, denn § 3 HGrG kann

¹⁵⁸ BVerwG vom 14.10.2002 – 6 P 7/01 = PersR 2003, 113 ff., m.w.N.; Altvater/Peiseler, BPersVG, § 75, Rn. 44.

¹⁵⁹ OVG Münster vom 13.7.2006 – 1 A 990/05.PVL.

¹⁶⁰ Ilbertz/Widmaier, BPersVG, 10. Aufl. 2004, § 75, Rn. 156a.

¹⁶¹ BVerwG vom 19.5.2003 – 6 P 16/02 = PersR 2003, 314 ff.; speziell für den Schulbereich OVG Münster vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL. - PersV 2007, 18

¹⁶² Vgl. z.B. BVerwG vom 8.1.2001 – 6 P 6/00 = NZA 2001, 570 ff.

und will gesetzliche Pflichten nicht aushebeln. Auch unter dem Gesichtspunkt der vom Bundesverfassungsgericht¹⁶³ formulierten „Schutzzweckgrenze“ kommt eine Einschränkung dieses elementaren Mitbestimmungsrechts bei typischerweise innerdienstlichen Maßnahmen nicht in Betracht¹⁶⁴. Selbst in den seltenen Fällen, in denen eine Maßnahme so zentral die gegenüber Schülern bestehenden Schutzpflichten betrifft, dass ein Fall des § 104 S. 3 Nr. 3 BPersVG vorliegt, wird nach der neueren Rechtsprechung das Mitbestimmungsrecht des Personalrats nicht ersatzlos verdrängt, sondern in ein Beteiligungsrecht am Grundkonzept und ein vollständiges Mitbestimmungsrecht bei der Durchführung z. B. der Asbestsanierung aufgespalten¹⁶⁵

Der Haushaltsvorbehalt greift allerdings dann, wenn über die gesetzlichen Pflichten hinausgehende, also freiwillige Maßnahmen getroffen werden sollen. In einem solchen Fall kann das Haushaltsgesetz die Regelungsbefugnis des Dienststellenleiters und des Personalrats begrenzen, wenn entsprechende Haushaltstitel fehlen. Letztlich findet sich damit auch im Personalvertretungsrecht die aus dem Betriebsverfassungsrecht bekannte Differenzierung zwischen Regelungen zur Umsetzung des gesetzlichen Arbeitsschutzes und freiwilligen Regelungen und Maßnahmen.

3. Prozesse und Verfahren

Wie oben eingehend beschrieben, ist es ein wesentliches Ziel des ArbSchG, einen Rechtsrahmen für einen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu schaffen, der sich an den spezifischen betrieblichen Problemlagen, hier also des Arbeitsplatzes Schule orientiert. Der europäisch geprägte Arbeitsschutz widmet aus diesem Grunde den betrieblichen Verfahrensweisen, die Sicherheit und Gesundheit herstellen sollen¹⁶⁶, große Aufmerksamkeit. Der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG oder aber auch den Wirksamkeitskontrollen der getroffenen Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 ArbSchG kommt hierbei rechtlich eine Schlüsselrolle zu. Im Gegensatz zu den soeben erörterten Sachmaßnahmen des Arbeitsschutzes ist die Reichweite der Mitbestimmungsrechte des Personalrats an der Gestaltung dieser Prozesse und Verfahren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes umstritten.¹⁶⁷

¹⁶³ BVerfG 24.05.1995 - 2 BvF 1/92 - BVerfGE 93, 37, 70 = PersR 1995, 483; dazu I. Schmidt PersR 1996, 472; von Roetteken NVwZ 1996, 552

¹⁶⁴ BVerwG vom 19.05.2003 - 6 P 16/02 - PersR 2003, 314, 316; OVG Münster vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL - PersV 2007, 18

¹⁶⁵ Büge PersR 2003, 171, 172; Fischer/Goeres BPersVG § 104 Rz. 5 a; vgl. OVG Münster vom 09.09.1999 - 1 A 4938/97 PVL - PersR 2000, 24

¹⁶⁶ Bieback / Oppolzer, Strukturwandel des Arbeitsschutzes, S. 7 ff. (10).

¹⁶⁷ Betriebsverfassungsrechtlich ist diese Frage seit den beiden Entscheidungen des BAG vom 8.6.2004 – 1 ABR 4/03 und 1 ABR 13/03 – (NZA 2004, 1175 und 2005, 227) im Sinne der Anerkennung eines umfassenden Mitbestimmungsrechts der Betriebsräte auf der Grundlage des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG entschieden. Das BAG hat in den genannten Entscheidungen explizit darauf hingewiesen, dass die Anforderungen im BetrVG und in den Personalvertretungsgesetzen anders formuliert sind, so dass keine Entscheidung des großen Senats der obersten Bundesgerichte einzuholen war. Dazu auch Nitsche, PersR 2005, 346 ff. (349).

Mit Blick auf die Gefährdungsbeurteilung bejahen eine Entscheidung des VG Göttingen¹⁶⁸ und eine Reihe von Stimmen in der Literatur¹⁶⁹ das Mitbestimmungsrecht des Personalrats. Demgegenüber lehnt das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 14.10.2002¹⁷⁰ ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats ab. Zur Begründung führt das Gericht vor allem den Maßnahmenbegriff des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG an. Danach müsse eine Maßnahme i.S. des Personalvertretungsrechts auf eine Veränderung des bestehenden Zustandes abzielen, d.h. die Arbeitsbedingungen müssten nach Durchführung der Maßnahme eine Änderung erfahren haben. Diese Anforderungen seien durch eine Befragung im Rahmen einer Gefährdungsbeurteilung nicht erfüllt, bei der es sich lediglich um die Handlung zur Vorbereitung einer Maßnahme handele. In dieser vorbereitenden Phase sollen sich die Rechte des Personalrats im Kern aus den Informations- und Hinzuziehungsrechten des § 81 BPersVG ergeben.

Die Entscheidung des BVerwG ist mit guten Gründen kritisiert worden. So sprechen Sinn und Zweck des Mitbestimmungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG dafür, unter dem Begriff Maßnahme alle Handlungen zu verstehen, die das Ziel eines effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutzes verfolgen.¹⁷¹ Eine Differenzierung in Vorbereitungshandlungen und Maßnahmen ist im Wortlaut des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG nicht angelegt.¹⁷² Durch eine solche einschränkende Auslegung würde dem Verständnis des modernen Arbeitsschutzrechts, das den Arbeits- und Gesundheitsschutz als kontinuierlichen betrieblichen Prozess begreift, mitbestimmungsrechtlich nicht angemessen Rechnung getragen. Die Gefährdungsbeurteilung wirkt im Übrigen zudem durchaus gestaltend, da sie betrieblich maßstabsbildend für die Maßnahmenfestlegung, Evaluation und kontinuierliche Verbesserung ist.¹⁷³ Schließlich ist zu recht darauf hingewiesen, dass die in der Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz in Art. 11 Abs. 1 normierte Forderung einer angemessenen Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen bei der Auslegung des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG durch das BVerwG nicht adäquat berücksichtigt worden ist. Den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen wird nicht allein durch die Hinzuziehung des Personalrats zu den Erhebungen i.S. von § 81 BPersVG genüge getan. Es bedarf einer echten Beteiligung an allen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz maßgeblichen Entscheidungen.¹⁷⁴

¹⁶⁸ VG Göttingen vom 7.3.2001 – 7 A 7003/99 = PersR 2002, 35 ff, mit zustimmender Anmerkung Lorenz.

¹⁶⁹ Nitsche, PersR 2005, 346 ff. (349 f.); Welkoborsky, LPVG NW, 3. Aufl. 2004, § 72 Rn. 111.

¹⁷⁰ BVerwG vom 14.10.2002 – 6 P 7/01 = PersR 2003, 113 ff.; dieser Entscheidung folgend z.B. Ilbertz/Widmaier, BPersVG, a.a.O., § 75, Rn. 156b.

¹⁷¹ Lorenz, PersR 2002, 38 f.; Welkoborsky, LPVG NW, a.a.O., § 72 Rn. 111.

¹⁷² Mit Blick auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz findet sich die Argumentation der lediglich vorbereitenden Maßnahme auch bei OVG Münster vom 13.9.1988 – CB 12/86 = PersR 1989, 104 ff. im Hinblick auf den Personalbedarf für die betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung nach dem ASiG. Die Festlegung des Personalbedarfs soll danach eine lediglich vorbereitende Maßnahme sein, was in der Sache ebenfalls verfehlt ist.

¹⁷³ Nitsche, PersR 2005, 349 f.

¹⁷⁴ Das BVerwG sieht in seiner Entscheidung vom 14.10.2002 die Anforderungen des Art. 11 Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz als gewahrt an, da der Personalrat an der Entscheidung über die „materiellen Schutzmaßnahme“ mitzubestimmen habe. Dagegen zutreffend Nitsche, PersR 2005, 349 f.; zu Art. 11 Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie vgl. auch Kohte, EAS B 6100 – Arbeitsschutzrahmenrichtlinie, Rn. 101 ff.

Ungeachtet dieser berechtigten Kritik an der Entscheidung des BVerwG ist es für die praktische Personalratsarbeit wichtig, die Konsequenzen aus dieser Rechtsprechung zu beachten. Insoweit ist es wichtig darauf zu verweisen, dass das Gericht in dem Beschluss vom 14.10.2002 ausführlich auf die aus seiner Sicht verbleibenden Möglichkeiten des Personalrats bei der Mitgestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes eingegangen ist. Der 6. Senat des BVerwG stellt in diesem Zusammenhang heraus, dass es dem Personalrat unbenommen bleibe, im Rahmen seines reaktiven wie aktiven Mitbestimmungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG die Zustimmung zu einer Maßnahme wegen der Zugrundelegung unzureichender Prüflisten zu verweigern oder aber aus dem gleichen Grunde eine Maßnahme unter Nutzung des Initiativrechts zu beantragen, wenn der Dienststellenleiter untätig bleibt. Unschädlich sei es dabei, dass der Personalrat in diesen Fällen naturgemäß nicht den konkreten Inhalt der Maßnahme bezeichnen könne. Insoweit seien Abstriche von dem für die Stellung von Initiativanträgen in anderen Fällen praktizierten Bestimmtheitsgebot gerechtfertigt.

Die Personalräte können damit in der Praxis erheblichen Einfluss auf das Verfahren der Gefährdungsbeurteilung nehmen. Mängel der Gefährdungsbeurteilung können als Hebel genutzt werden die Zustimmung zu Maßnahmen zu verweigern oder aber auch Initiativanträge zu begründen. Der vom BVerwG aufgezeigte Weg sichert insoweit in gewisser Weise die auch gemeinschaftsrechtlich gebotenen Mitbestimmungsrechte der Personalräte. Es handelt sich aber um einen schwerfälligen und auch Konflikte geradezu heraufbeschwörenden Weg, der dem Ziel sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen nicht unbedingt zuträglich ist.¹⁷⁵ Beide Seiten, Dienststellenleitung und Personalrat, sind daher gut beraten, sich vorab auf eine Vorgehensweise der Gefährdungsbeurteilung zu einigen, um Prävention gegen kontraproduktive Auseinandersetzungen über die Art und Weise der durchzuführenden Gefährdungsbeurteilungen unter dem Vehikel der Mitbestimmung bei „Sachmaßnahmen“ auszutragen.

Die dargestellte Rechtsprechung des BVerwG zur Gefährdungsbeurteilung spricht nicht gegen die im Ergebnis die erwähnte gegenteilige Entscheidung des VG Göttingen vom 7.3.2001. Es ist insoweit daran zu erinnern, dass der Mitbestimmungstatbestand in Niedersachsen – wie auch in Rheinland-Pfalz – weiter gefasst ist, als im BPersVG. § 66 Abs. 1 Nr. 11 PersVG-Nds unterstellt explizit auch Regelungen, die mittelbar zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen sowie dem Gesundheitsschutz dienen der Mitbestimmung des Personalrats.¹⁷⁶ In der neueren Gerichtspraxis ist es mehrfach gelungen, deutlich zu machen, dass auch Verfahrensregelungen und Empfehlungen¹⁷⁷ als zumindest partiell „vorwegnehmende Festlegungen“ als mitbestimmungspflichtige Maßnahmen zu qualifizieren sind¹⁷⁸

¹⁷⁵ Dazu auch Faber/Riesenberg-Mordeja, sopoaktuell Nr. 31, S. 8; download über die Homepage der Gewerkschaft ver.di: www.sopo.verdi.de, dort unter der Rubrik Arbeits- und Gesundheitsschutzpolitik.

¹⁷⁶ Zu den Motiven des niedersächsischen Gesetzgebers und zur Abgrenzung zum BPersVG vgl. auch die Ausführungen des VG Göttingen vom 7.3.2001 – 7 A 7003/99 = PersR 2002, 35 ff.

¹⁷⁷ VG Berlin 25.04.2006 - VG 62 A 11.06 zu Empfehlungen der Senatsverwaltung zum Umgang mit Feinstaub

¹⁷⁸ VG Berlin 20.09.2006 - VG 61 A 7.06 - PersR 2007, 43 zur Einführung eines Konzepts über Gesundheitszirkel

4. Sicherheitsorganisatorische Aspekte

Mit Ausnahme dieser Kontroverse um die „vorbereitenden Maßnahmen“ wird im übrigen der Begriff der Maßnahme i.S. von § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG in der Verwaltungsgerichtsrechtsprechung weit verstanden und umfasst neben technischen Maßnahmen auch organisatorische und personelle Entscheidungen, die auf die Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen abzielen.¹⁷⁹ Solche organisatorischen Maßnahmen können sich zum einen auf die Organisation der Arbeitsabläufe beziehen. So hat das Bundesverwaltungsgericht die Mitbestimmung bei der Einführung von Erholungspausen zur Reduzierung der gesundheitlichen Belastungen durch bildschirmgebundene Arbeit bejaht.¹⁸⁰

Daneben unterliegen die zentralen Weichenstellungen für den organisierten Arbeitsschutz der Mitbestimmung der Personalräte. Hierzu zählen Maßnahmen, die sich auf Organisation der Arbeitsteilung bei der Erfüllung der materiellen Arbeitsschutzpflichten zählen (wer ist für was zuständig) als auch personelle und institutionelle Fragen der speziellen Arbeitsschutzorganisation, z.B. im Hinblick auf die

- Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII¹⁸¹;
- Strahlenschutzbeauftragten¹⁸²;
- Prüfer elektrischer Betriebsmittel¹⁸³;
- Gefahrstoffbeauftragten;
- Betriebsärzte¹⁸⁴;
- Fachkräfte für Arbeitssicherheit;
- Arbeitsschutzausschüsse.

Unter das Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG fallen neben den amtsbezogenen Entscheidungen über die Bestellung und Abberufung die dienststellenbezogene Festschreibung von Zuständigkeitsbereichen und Arbeitsplänen.

Nicht in den Anwendungsbereich des Mitbestimmungstatbestands des § 85 Abs. 1 Nr. 7 PersVG Berlin (= § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG) fällt nach einer Entscheidung des OVG Berlin die Übertragung von Arbeitgeberpflichten auf Schulleiter, da diese bereits kraft Gesetz verantwortlich für den Arbeitsschutz in den von ihnen geleiteten Schulen seien.¹⁸⁵ Dem ist zuzustimmen, sofern es sich bei den einzelnen Schulleitern um

¹⁷⁹ Dazu z.B. BVerwG vom 25.1.1995 – 6 P 19.93 = ZTR 1995, 524 ff.; OVG Münster vom 15.12.1999 – 1 A 5101/97.PVL = PersR 2000, 375 ff.; aus der Literatur z.B. Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein; Personalvertretungsrecht NRW, § 72 Rn. 402

¹⁸⁰ BVerwG vom 8.1.2001 – 6 P 6/00 = NZA 2001, 570 ff.; Ilbertz/Widmaier, BPersVG, § 75, Rn.158.

¹⁸¹ BVerwG vom 18.5.1994 – 6 P 27.92 = AP Nr. 1 zu § 719 RVO; OVG Münster vom 15.12.1999 – 1 A 5101/97.PVL = PersR 2000, 375 ff.

¹⁸² OVG Münster vom 13.7.2006 – 1 A 990/05.PVL; dazu Kohte/Faber, jurisPR-ArbR 3/2007.

¹⁸³ OVG Münster vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL - PersV 2007, 18; dazu Klose, jurisPR-ArbR 38/2006.

¹⁸⁴ Zur Mitbestimmung des Personalrats bei der Bestellung freiberuflicher Betriebsärzte nach dem BPersVG vgl. BVerwG vom 25.01.1995 – 6 P 19.93 = ZTR 1995, 524 f.

¹⁸⁵ OVG Berlin vom 27.03.2001 – 60 PV 8.00 = PersR 2002, 251 f.

Dienststellenleiter handelt.¹⁸⁶ Nicht abschließend geklärt ist, ob die Übertragung einzelner Arbeitsschutzpflichten an fachkundige und zuverlässige Personen (§ 13 Abs. 2 i.V. mit § 13 Abs. 1 Nr. 5 ArbSchG) im Einzelfall von der Mitbestimmung des Personalrats abhängig ist. Angesichts der Weite des Maßnahmenbegriffs des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ist insoweit dem OVG Berlin beizupflichten, das dieser Auffassung zuzuneigen scheint.¹⁸⁷

5. Bedeutung spezieller Mitbestimmungsrechte über die Bestellung und Abberufung von Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Neben der Mitbestimmung bei den Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG finden sich im BPersVG zwei Mitbestimmungstatbestände, die sich auf die Bestellung von Vertrauens- und Betriebsärzten als Angestellte (§ 75 Abs. 3 Nr. 10 BPersVG) bzw. als Beamte (76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG) beziehen. Solche speziellen, auf Funktionsträger des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zugeschnittenen Mitbestimmungstatbestände finden sich auch in der überwiegenden Zahl der Landespersonalvertretungsgesetze.¹⁸⁸ Sie haben nicht selten – wie auch § 76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG zeigt – nicht den Zweck einer Mitbestimmungserweiterung, sondern einer Mitbestimmungseinschränkung, wenn für diese konkreten Beteiligungsrechte das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle durch das wesentlich schwächere Empfehlungsrecht ersetzt wird. Nicht abschließend diskutiert ist die Frage, ob und in welchem Umfang diese Einschränkungen auch verfassungsrechtlich geboten sind¹⁸⁹ Anders als beim Mitbestimmungstatbestand nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG lassen sich hier Unterschiede zwischen den verschiedenen Personalvertretungsgesetzen feststellen. Zur Beurteilung der Mitbestimmungsrechte bezüglich der besonderen Funktionsträger des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist es deswegen geboten, besonders deutlich die länderspezifischen Regelungen herauszuarbeiten. Folgende Unterschiede sind jeweils in Rechnung zu stellen:

- Personeller Anwendungsbereich der speziellen Bestimmungen. In einigen Ländern sind wie im BPersVG allein die Betriebs- und Vertrauensärzte genannt. In anderen Ländern beziehen sie sich auch auf die Fachkräfte für Arbeitssicherheit nach dem ASiG, in wiederum anderen Ländern sind daneben auch die Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII sowie andere Beauftragte, wie Strahlenschutzbeauftragte in den personellen Anwendungsbereich einbezogen.
- sachlicher Anwendungsbereich:
 - Z.T. wird neben der Bestellung, die Abberufung dem Mitbestimmungsrecht zugeordnet
 - Z.T. sind die Regelungen eindeutig auf interne – angestellte und/oder beamtete – Funktionsträger begrenzt; z.T. sind sie offen auch für externe Funktionsträger (Freiberufler, überbetriebliche Dienste)

¹⁸⁶ Lorenz, in: Kollmer (Hrsg.), Kommentar zum ArbSchG, 2005, § 13, Rn. 44.

¹⁸⁷ OVG Berlin vom 27.03.2001 – 60 PV 8.00 = PersR 2002, 251 f., a.E.

¹⁸⁸ Sie fehlen in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.

¹⁸⁹ Dazu zuletzt von Roetteken PersR 2005, 3, 11

- Stärke des Mitbestimmungsrechts (Letztentscheidung der Einigungsstelle bzw. Empfehlung an oberste Dienstbehörde).

Für die Personalräte gehen diese speziellen Mitbestimmungstatbestände zumeist mit einer Einschränkung ihrer Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten einher. In den meisten Fällen hat die Einigungsstelle bei den so ausdrücklich geregelten Fragen der personellen Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes kein Letztentscheidungsrecht, d.h. das Verfahren endet mit einer Empfehlung an die oberste Dienstbehörde. Wenn solche Sonderregelungen fehlen, ist zu konstatieren, dass der weite Begriff der Maßnahme i.S. von § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG, der insbes. auch personelle Entscheidungen einschließt, als Auffangtatbestand sämtliche personellen Aspekte der besonderen Funktionsträger des Arbeitsschutzes von der Bestellung, über die Aufgabenzuweisung bis hin zur Abberufung erfasst.¹⁹⁰ Deshalb hat das Bundesverwaltungsgericht bereits 1994 die Bestellung von Sicherheitsbeauftragten in Baden-Württemberg¹⁹¹ und 1995 die Bestellung von freiberuflichen Betriebsärzten auf Bundesebene¹⁹² dem allgemeinen Mitbestimmungsrecht des Personalrats insoweit reichen die Mitbestimmungsrechte in den Ländern, in denen Sonderbestimmungen über Funktionsträger des Arbeitsschutzes fehlen, keineswegs kürzer¹⁹³.

Das OVG Münster hat das Verhältnis zwischen § 72 Abs. 4 Nr. 6 PersVG NW (= § 75 Abs. 3 Nr. 10 BPersVG) und § 72 Abs. 4 Nr. 7 PersVG NW (= § 75 Abs. 3 Nr. 7 BPersVG) zutreffend als ein Verhältnis von Ausnahme und Grundvorschrift charakterisiert.¹⁹⁴ Es handelt sich bei den Regelungen zu den Funktionsträgern des Arbeitsschutzes um einen Gegenstand, der grundsätzlich unter den maßnahmenbezogenen Mitbestimmungstatbestand fällt, für den aber ausnahmsweise andere Regelungen (insbes. im Hinblick auf das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle) gelten. Es zeigt sich somit, dass die ausdrückliche Erwähnung von Mitbestimmungsgegenständen nicht notwendigerweise mit einer stärkeren Position des Personalrats verbunden sein muss.

Zu beachten ist weiter, dass sich die mitbestimmungseinschränkenden Regelungen jeweils auf die Bestellung der Betriebsärzte bzw. Fachkräfte beziehen. Der Bestellung vorgelagert ist - wie das BAG¹⁹⁵ bereits 1979 zutreffend herausgearbeitet hat - die konzeptionelle Entscheidung, ob diese Funktionen intern, extern oder gemischt intern-extern wahrgenommen werden sollen. Diese Entscheidung ist dem allgemeinen

¹⁹⁰ Insoweit unzutreffend OVG Berlin, das vor dem Hintergrund des in § 77 Abs. 6 PersVG Bln vorgesehenen Anhörungsrechts des Personalrats bei der Bestellung von freiberuflichen Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit bzw. überbetrieblichen Diensten, die Vorfrage, ob interne oder externe Kräfte eingesetzt worden als nicht mitbestimmungspflichtig ansieht. § 77 Abs. 6 PersVG Bln regelt eben dies nicht, sondern setzt die Entscheidung voraus (OVG Berlin vom 3.3.1999 – OVG PV 14/97 = PersR 1999, 400 f.); vgl. auch GERMELMANN/BINKERT, PersVG Berlin, 2. Aufl. 2003, § 77 Rz. 40 a

¹⁹¹ BVerwG vom 18.05.1994 - 6 P 27.92 - PersR 1994, 466 = AP Nr. 1 zu § 719 RVO; vgl. dazu auch KOHTE, Festschrift für WLOTZKE, 1996, S. 563, 580 ff.

¹⁹² BVerwG vom 25.01.1995 - 6 P 19.93 - PersR 1995, 300 = AP Nr. 2 zu § 9 ASiG

¹⁹³ Dazu auch am Beispiel der im Berliner Gesetz nicht ausdrücklich genannten Fachkräfte für Arbeitssicherheit GERMELMANN/BINKERT PersVG Berlin 2. Aufl. 2003 § 85 Rz. 116

¹⁹⁴ OVG Münster vom 13.7.2006 – 1 A 990/05.PVL; OVG Münster vom 15.12.1999 – 1 A 5101/97.PVL.

¹⁹⁵ BAG vom 10.04.1979 - 1 ABR 34/77 - AP Nr. 1 zu § 87 BetrVG Arbeitssicherheit

Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG bzw. den entsprechenden Normen der Ländergesetze zuzuordnen¹⁹⁶. Schließlich gilt das allgemeine Mitbestimmungsrecht auch bei der Bestellung von Funktionsträgern, die dem Gesundheitsschutz dienen, jedoch im Arbeitsschutzrecht nicht ausdrücklich geregelt sind, wie das OVG Münster¹⁹⁷ vor kurzem am Beispiel der Bestellung von „Strahlenschutzbevollmächtigten“ entschieden hat, die im Strahlenschutzrecht nicht normiert sind.

F. Exemplarische aktuelle Handlungsfelder

Im folgenden Abschnitt soll ein Überblick über einige exemplarische Handlungsfelder gegeben werden, damit einige praktische Konsequenzen der heutigen Rechtslage verdeutlicht werden können.

I. Mängel in der Arbeitsorganisation / Arbeitszeit/Psychische Belastungen

Ein wichtiger Bereich, der in bisherigen Untersuchungen wenig (systematisch) angesprochen wird, ist die Arbeitsorganisation im weiten Sinn. Das hängt sicher mit verschiedenen Faktoren zusammen, unter anderem dem "weichen" Charakter oder der Unklarheit in den Zuständigkeiten. Gerade für den Schulbereich bedarf dieser Aspekt einer genaueren Analyse.

Ausgangspunkt bilden auch hier die Grundsätze von § 4 ArbSchG. Hervorzuheben sind dabei neben dem allgemeinen Grundsatz der Gefahrenverhinderung und –vermeidung (§ 4 Nr. 1) insbesondere

- der Grundsatz der Gefahrenbekämpfung an der Quelle (Nr. 2),
- die Verpflichtung zur Planung von Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes mit dem Ziel der sachgerechten Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz. (Nr. 4: noch deutlicher in der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG Art. 6 Buchst. g: "Planung der Gefahrenverhütung mit dem Ziel einer kohärenten Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen, sozialen Beziehungen und Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz", Hervorhebung nicht im Original) und
- der Vorrang der Verhältnis- vor der Verhaltensprävention (entsprechend Art. 6 Buchst. h: "Vorrang des kollektiven Gefahrenschutzes vor individuellem Gefahrenschutz"; § 4 Nr. 5 ArbSchG formuliert: "individuelle Schutzmaßnahmen sind nachrangig zu anderen Maßnahmen").

Auch wenn der Begriff Arbeitsorganisation im Gesetz nicht näher definiert wird, so kann hier doch auf wichtige Arbeiten zu den sicherheits- und gesundheitsrelevanten Elementen der Arbeitsorganisation zurückgegriffen werden, die zum großen Teil auch für den Schulbereich von erheblicher, wenn nicht entscheidender Bedeutung sind.

¹⁹⁶ von Roetteken PersR 2005, 3, 11

¹⁹⁷ OVG Münster vom 13.07.2006 - 1 A 990/05 PVL; dazu Kohte/Faber jurisPR-ArbR 3/2007 Anm. 2

Die folgende Tabelle versucht, auf der Grundlage der gesundheitsrelevanten Elemente der Arbeitsorganisation (Spalte 1) wichtige Belastungsprobleme im Schulbereich anzusprechen (Spalte 2) und ihnen mögliche Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zuzuordnen (Spalte 3). Sie erhebt jedoch weder einen Anspruch auf Vollständigkeit, noch auf umfassende arbeitswissenschaftliche Begründung, sondern hat eher einen Hinweischarakter auf die notwendigen Zusammenhänge im Arbeits- und Gesundheitsschutz des Schulbereichs.

Gesundheitsrelevante Elemente (allgemein) ¹⁹⁸	Belastungsgruppen/Probleme (im Schulbereich)	Mögliche Maßnahmen (im Schulbereich)
Soziale Aspekte der Arbeitsorganisation		
Führung	Mangelnde Führungsqualitäten (Schulleitung, Schulaufsicht; Beispiel: Umgang mit Spannungen und Konflikten)	Entwicklung eines neuen Führungsstils (z.B. mit wertschätzendem feedback) und einer neuen Schulkultur; Fortbildung von Schulleitungen und Schulaufsicht insbes. zu Personalentwicklung; Fallbesprechungsgruppen, Coaching, Supervision für Schulleitungen
Kommunikation und Kooperation zwischen Mitarbeitern	Umgangston im Kollegium, fehlendes Gemeinschaftsgefühl, fehlendes wertschätzendes feedback, Mobbing	Schulinterne Unterstützungsangebote, Kooperation und Austausch fördern
Sozialer Rückhalt	Fehlende soziale Unterstützung und Wertschätzung, insbesondere durch Vorgesetzte	Teamentwicklung fördern
Rolle	Rollenkonflikte	Zuständigkeiten klären, Transparenz herstellen, Absprachen und

¹⁹⁸ Bundesverband der Unfallkassen, Psychische Belastungen am Arbeits- und Ausbildungsplatz – ein Handbuch – Phänomene, Ursachen, Prävention (GUV-I 8628), Ausgabe April 2005, S. 19 ff.

Gesundheitsrelevante Elemente (allgemein) ¹⁹⁸	Belastungsgruppen/Probleme (im Schulbereich)	Mögliche Maßnahmen (im Schulbereich)
		Vereinbarungen treffen; Coaching
Möglichkeiten zur beruflichen Entwicklung		Mehr Aufstiegsmöglichkeiten
Funktionale Aspekte der Arbeitsorganisation		
Regulationsbedingungen	Keinen Einfluss bei der Arbeit	Informationsabläufe verbessern; Betroffene bei Entscheidungen mit einbeziehen z.B. bei der Deputatsverteilung, Stundenplangestaltung, Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten gemeinsam entwickeln
Arbeitszeit- und Pausenregelung	hohe zeitliche Belastungen durch Arbeitszeitverlängerungen; hoher Zeitdruck keine Entspannung und Erholung in den Unterrichtspausen Vereinbarkeit von Beruf und Familie schwierig	Reduzierung der Arbeitszeit (mindestens spezifische Maßnahmen, z.B. für ältere Lehrkräfte wie Altersermäßigung); Mitgestaltung bei Pausenaufsicht, Stundenplanorganisation, Vertretungsunterricht; Fortbildung in Zeitmanagement und Arbeitsorganisation; Wirksame Berücksichtigung von work life balance
Überforderung der Mitarbeiter	(zu) hohe emotionale Anforderungen vor allem durch Disziplinprobleme, Aggressivität und Hyperaktivität von Kindern,	Berufsbegleitende Supervision; Fortbildung in Eustressübungen

Gesundheitsrelevante Elemente (allgemein) ¹⁹⁸	Belastungsgruppen/Probleme (im Schulbereich)	Mögliche Maßnahmen (im Schulbereich)
	Gewalt, Drogen; fachfremder Unterricht	Entspannungsübungen; Fallbesprechungsgruppen, kollegiale Beratung, Konfliktgespräche führen lernen, Kommunikationstechniken
Personelle Ausstattung	zu große Lerngruppen / Klassen	Klassengröße senken, insbesondere bei besonderem Förderbedarf
-	materiell-technische Ausstattung (Beispiel: PC-, Kopiererausstattung),	
-	Qualität und Aktualität der Lehrmittel	
Aus- und Weiterbildung	Qualifizierung für neue Aufgaben	
Sonstige organisatorische Bedingungen	Belastungen durch Lärm schlechte Luft- und Lichtverhältnisse	Lärmminderung Gestaltung der Arbeitsstätten

Dabei ist vor allem auf die Besonderheiten der Arbeitsorganisation des Schulbereichs hinzuweisen, und zwar auf die verschiedenen verwaltungsinternen Zuständigkeiten:

- einerseits zwischen den Bundesländern als Anstellungskörperschaften (Schulhoheitsträger) und den (kommunalen) Schulträgern und
- andererseits zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb der Schulverwaltung.

Der Schwerpunkt der zu treffenden Maßnahmen für eine bessere Arbeitsorganisation für Lehrkräfte liegt sicher bei der Schulverwaltung und hier zunächst einmal auf der untersten Ebene der jeweiligen Schule bzw. Schulleitung, soweit sie über die entsprechenden Zuständigkeiten und Ressourcen verfügt. Über die Realisierung der in der Tabelle aufgelisteten Maßnahmen wird zu einem erheblichen Teil auf zentraler (Ministeriums-)Ebene entschieden (Finanzen, Klassenstärke, Freistellungen usw.), auch wenn das bisher nicht immer im Blick ist.

Dies hat dann auch erhebliche Konsequenzen für die Personalräte. Damit wächst nämlich nicht nur den örtlichen (und eventuell auch den Bezirks-)Personalräten, sondern vor allem auch den (Haupt-)Personalräten auf zentraler Ebene ein neuer wichtiger und umfassender Aufgabenkreis zu, so dass ihnen ebenso in eigener Kompetenz z.B. die

§ 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG entsprechenden Mitbestimmungsrechte der jeweiligen Landespersonalvertretungsgesetze zustehen.

Wenn auf diese Weise die Analyse und Gestaltung der Organisation in das Blickfeld gerät, dann ist die Chance am größten, dass psychische Belastungen, Beanspruchungen und Beanspruchungsfolgen zutreffend identifiziert werden können, weil gerade die Arbeitsorganisation für psychische Belastungen in beachtlichem Umfang verantwortlich ist¹⁹⁹ Auch wenn die jeweiligen Beanspruchungen und Beanspruchungsfolgen immer eine entsprechende individuelle Komponente haben, können bei professionellen Mess- und Beobachtungsmethoden, die den Stand der DIN EN ISO 10075 – 1 + 3²⁰⁰ beachten, die jeweiligen Belastungen so weit erfasst werden, dass entsprechende Gestaltungsstrategien möglich sind, mit denen z. B. hinreichende Transparenz einer Organisation, Mobilisierung von sozialem Rückhalt und/oder Konsequenzen der jeweiligen Arbeitszeit beeinflusst werden können. Auf diese Weise können auch die Ressourcen und Bewältigungspotential gestärkt werden. Zutreffend hat vor kurzem das Verwaltungsgericht Berlin knapp und griffig formuliert:

„Es liegt auf der Hand, dass für die Reduzierung psychischer Belastungen vornehmlich faktische Verbesserungen des Betriebsklimas vorzunehmen sind“.²⁰¹

II. Aufbau der Arbeitsschutzorganisation

Kennzeichnend für den Schulbereich sind Defizite beim Aufbau der speziellen Arbeitsschutzorganisation. Kernelemente dieser Organisation sind auch für den Bereich des öffentlichen Dienstes (§ 1 ASiG) im Arbeitssicherheitsgesetz verbindlich festgelegt. In Abweichung von § 16 ASiG fehlt es für den „Betrieb“ Schule bisher in vielen Schulen bereits an diesen Grundvoraussetzungen für einen effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutz. Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte sind entweder noch gar nicht bestellt oder aber mit so geringen Einsatzzeiten ausgestattet, dass eine sachgerechte Erfüllung ihres Beratungs- und Unterstützungsauftrags nicht möglich ist. Eine gezielte Nutzung der Dienstleistungen der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte findet kaum statt. Tätigkeitsschwerpunkte werden von ihnen weitgehend autonom gesetzt, nicht aber - wie im ASiG vorgesehen - durch die Dienststellenleitung und die Personalräte. Die gesetzlich gebotene Kooperation der für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständigen Akteure bedarf dringend der Optimierung. Zwar gibt es heute Arbeitsschutzausschüsse für den Schulbereich. Ihre organisatorische Einbindung und Arbeitsweise sind aber vielfach unzulänglich.

Für Personalräte ist es deswegen dringlich, die organisatorischen Grundvoraussetzungen für Sicherheit und Gesundheit in der Schule zu schaffen und zumindest zu erreichen, dass die gesetzlichen Mindeststandards von den Dienststellenleitungen eingehalten werden.

¹⁹⁹ GUV-I 8628, Psychische Belastungen, S. 19 ff.

²⁰⁰ Dazu nur Nachreiner/Schütte, Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie 2005, S. 154 ff; U. Bamberg, DIN-Mitteilungen 2002, S. 529 ff.

²⁰¹ VG Berlin 20. September 2006 - VG 61 A 7.06, PersR 2007, 43, 44.

1. Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte bestellen und deren Aufgaben regeln

Nach § 16 ASiG i.V. mit §§ 2, 5 ASiG ist der Dienstherr der Lehrerinnen und Lehrer verpflichtet, Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Die hiermit begründete gesetzliche Handlungspflicht des Dienstherrn lässt Gestaltungsspielräume offen, die unter Mitbestimmung der Personalräte zu füllen sind. Die rechtlichen Grundlagen für die Mitbestimmung divergieren dabei wie oben dargestellt erheblich zwischen den Personalvertretungsgesetzen der Länder, so dass im Einzelfall vor Ausübung der Mitbestimmung (z.B. durch einen Initiativantrag) zu klären ist,

- ob es spezielle Regelungen über die Bestellung von speziellen Akteuren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gibt,
- ggf. ob nur der Betriebsarzt oder aber auch die Fachkraft für Arbeitssicherheit einer speziellen Regelung unterworfen ist,
- ggf. ob der spezielle Mitbestimmungstatbestand neben der Bestellung auch die Abberufung umfasst,
- ggf. ob das spezielle Mitbestimmungsrecht alle im ASiG „angebotenen“ Betreuungsmodelle abdeckt, oder aber nur die Bestellung interner Personen (Angestellte/Beamte).

Bei aller Regelungsvielfalt ist das Ergebnis für alle Länder vergleichbar: Die Personalräte haben umfangreiche Mitbestimmungsrechte bei diesen für die Arbeitsschutzorganisation und die Qualität des Arbeits- und Gesundheitsschutzes wichtigen Weichenstellungen. Praktisch bedeutsame Unterschiede bestehen lediglich insoweit, als in den Fällen, in denen sich die Mitbestimmung aus speziellen Mitbestimmungstatbeständen ergibt, zumeist die Einigungsstelle kein Letztentscheidungsrecht hat, sondern lediglich eine Empfehlung beschließen kann.

Platz für Mitgestaltung im Rahmen der Mitbestimmung besteht aufgrund der Vorgaben des ASiG wie bereits angesprochen in vielfältiger Weise. Das ASiG lässt folgende verschiedenen Modelle der betriebsärztlichen bzw. sicherheitstechnischen zu:

- Bestellung interner Personen (Angestellte oder Beamte);
- Bestellung freiberuflicher Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte als „externe Lösung“;
- Verpflichtung eines überbetrieblichen Dienstes von Betriebsärzten oder Fachkräften für Arbeitssicherheit (§ 19 ASiG) als weitere „externe Lösung“.

Der Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit geht vor diesem Hintergrund immer eine Strukturentscheidung voraus, bei der der Personalrat mitzubestimmen hat²⁰². Grundlage für diese Strukturentscheidung ist zumeist § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG (bzw. die entsprechenden maßnahmenbezogenen Mitbestimmungstatbestände der Landespersonalvertretungsgesetze). Die speziellen Mitbestimmungstatbestände kommen bei diesen grundlegenden Strukturentscheidungen nur

²⁰² Dazu ausdrücklich von Roetteken, Juris PR-ArbR 24/2004 Nr. 5 und PersR 2005, 3, 11

in den Ländern zum Tragen, die sich auf alle Betreuungsmodelle beziehen.²⁰³ Fehlt es an einer so umfassenden speziellen Bestimmung, greift nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²⁰⁴ der allgemeine Mitbestimmungsstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG, so dass diese Frage in dieser Konstellation stets dem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle unterliegt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind bei der Entscheidung dieser Frage im Grundsatz „interne Lösungen“ vorzugswürdig.²⁰⁵ Dies gilt vor allem für einen großen Arbeitgeber, wie den Dienstherrn der Lehrer, der regelmäßig tausende von Beschäftigten hat. Vor dem Hintergrund des Zwecks der §§ 2, 5 ASiG, spezielle Expertise im Bereich Sicherheit und Gesundheit im Betrieb zu verankern, stellen die z.T. praktizierten Mischmodelle interner und externer arbeitsmedizinischer und sicherheitstechnischer Betreuung eine attraktive Variante zur Erfüllung der Pflichten aus dem ASiG dar²⁰⁶. Danach werden die Betreuungszeiten aufgeteilt zwischen speziell qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern, die als „Teilzeit-Sicherheitsfachkraft“ arbeiten²⁰⁷ und externen Kräften. Dies kann intern zu einer wünschenswerten stärkeren Verankerung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes führen und gleichzeitig die Chance eröffnen, auf besonders professionellen und qualifizierten Sachverstand bei schwierigen Problemlagen zurückgreifen zu können. Insoweit bietet gerade die Größe des Dienstherrn die Chance zu phantasievollen Lösungen, mit denen wiederum die Weite der Spielräume für eine aktive Mitgestaltung durch die Personalräte dokumentiert wird.

Der Bedarf nach qualifizierter fachkundiger Unterstützung nach dem ASiG orientiert sich an der konkreten betrieblichen Situation, insbes. der Anzahl der Beschäftigten und den spezifischen Gefährdungen. Zentrale Anhaltspunkte hierfür liefert das Regelwerk der Unfallversicherungsträger (BGV A 2). Die dort angegebenen Werte basieren auf langjährigen Erfahrungen über den erforderlichen Betreuungsaufwand. Vor diesem Hintergrund ist die sehr uneinheitliche Praxis, die z.T. deutlich hinter diesen Regeleinsatzzeiten zurückbleibt, offenkundig rechtswidrig. Zwar besteht nach den genannten Bestimmungen der BGV A 2 und des ASiG durchaus die Möglichkeit, hinter den Regeleinsatzzeiten zurückzubleiben. Dies setzt allerdings zunächst eine spezifische und fachkundige Gefährdungsbeurteilung voraus, die ein langfristig unterdurchschnittliches Gefährdungspotential ausweist.

In der Sache handelt es sich bei den Verpflichtungen des Arbeitgebers aus dem ASiG um eine gesetzlich regulierte Pflicht zur Inanspruchnahme sicherheitstechnischer und arbeitsmedizinischer Dienstleistungen. Dieser Dienstleistungscharakter wird – nicht nur im Schulbereich – immer noch zu selten gesehen. Üblicherweise bestimmt nicht der Dienstleister, sondern der Kunde den Gegenstand der Dienstleistung. In der Praxis

²⁰³ Z.B. (noch) § 72 Abs. 4 Nr. 6 PersVG NW, der allgemein die Mitbestimmung bei der „Bestellung und Abberufung von Vertrauens- und Betriebsärzten und Sicherheitsfachkräften“ anordnet.

²⁰⁴ BVerwG vom 25.1.1995 – 6 P 19/93 = ZTR 1995, 524 f.

²⁰⁵ EuGH vom 06.04.2006 - C 428/04 - ZESAR 2007, 30, 34

²⁰⁶ Kohte/Faber ZESAR 2007, 39, 41

²⁰⁷ Vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sind solche Teilzeitlösungen weit verbreitet. Die Erfahrung zeigt dabei, dass von hoher Bedeutung ist, einen klaren Rahmen zu definieren, in denen die betroffenen „Teilzeit-Sicherheitsfachkräfte“ ihren Aufgaben nach dem ASiG nachkommen können. Hierzu bedarf klarer organisatorischer Festlegungen, die wiederum der Mitbestimmung des Personalrats nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG unterliegen.

geschieht dies nur selten, da die gesetzlich normierten Aufgabenkataloge der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und der Betriebsärzte ohne weitere Konkretisierung zum Gegenstand der Betreuung gemacht wird. Es gehört zu den wichtigen Aufgaben, hier zu klaren und spezifischen Arbeitsprogrammen zu gelangen, die die Tätigkeiten der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte anhand der spezifischen Problemlagen in den Schulen verbindlich konkretisieren. Die Vereinbarung solcher Arbeitsprogramme ist als organisatorische Maßnahme nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG (bzw. den entsprechenden maßnahmebezogenen Mitbestimmungstatbeständen der Landespersonalvertretungsgesetze) mitbestimmungspflichtig und das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle insoweit in allen Ländern gleichermaßen gegeben. Möglich – und je nach Beteiligungskultur auch notwendig – ist es, in diesem Rahmen auch die Zusammenarbeit mit dem Personalrat zu regeln. So kommt es immer wieder dazu, dass der Personalrat nicht informiert und auf Verlangen auch nicht beraten wird, mit der Begründung, dass der Arbeitgeber und nicht der Personalrat Auftraggeber ist. Dies ist zwar zutreffend, verkürzt aber unzulässig die Rechtslage nach dem ASiG. Nach § 9 ASiG zählt es zu den gesetzlichen Aufgaben der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte, den Personalrat zu informieren und auf sein Verlangen auch zu beraten.²⁰⁸ Wenn hier Schwierigkeiten bestehen, sollten die nähere Ausgestaltung der Kooperation klar geregelt werden, wofür wiederum nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ein Mitbestimmungsrecht besteht.

2. Sicherheitsbeauftragte bestellen

Arbeiten in einer Schule mehr als 20 angestellte Lehrkräfte, sind nach § 22 SGB VII Sicherheitsbeauftragte zu bestellen. Auch hierbei bestehen für den Personalrat umfassende Mitbestimmungsrechte. In den meisten Ländern ergibt sich hier die Mitbestimmung aus dem allgemeinen maßnahmebezogenen Mitbestimmungsrecht (§ 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG).²⁰⁹ Nur in einigen Ländern bestehen insoweit spezielle Bestimmungen.²¹⁰ Die Mitbestimmung bezieht sich hier auf die Auswahl der Kolleginnen und Kollegen. Außerdem kommen wiederum nach Maßgabe des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG Regelungen über die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche der Sicherheitsbeauftragten in Betracht (sofern mehrere Sicherheitsbeauftragten für das Lehrpersonal zu bestellen sind. Wichtig sind zudem klare Festlegungen, wie das Amt des Sicherheitsbeauftragten in Einklang mit der Haupttätigkeit als Lehrer in Einklang gebracht werden soll. Von Sinn und Zweck der §§ 22 ff. SGB VII getragen sind insoweit insbes. partielle Freistellungen, die sicherstellen, dass die erforderliche Zeit für gezielte Begehungen in der Schule und zur Kommunikation mit den Kolleginnen und Kollegen real vorhanden ist.

Im Beamtenrecht ist die Bestellung von Sicherheitsbeauftragten bislang nicht vorgesehen. Dies ist aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht problematisch; die Differenzierung zwischen Beamten und Angestellten ist in der Sache nicht zu rechtfertigen. Da

²⁰⁸ In der Kommentarliteratur wird zutreffend darauf hingewiesen, dass es insoweit darum geht, den Gleichstand der Informationen über arbeits- und gesundheitschutzrelevante Sachverhalte herzustellen und die Grundlage zu schaffen für eine zielführende Kooperation aller Beteiligten, vgl. auch Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG, § 9, Rn. 3.

²⁰⁹ BVerwG vom 18.05.1994 - 6 P 27.92 - PersR 1994, 466; OVG Münster vom 15.12.1999 - 1 A 5101/97.PVL - PersR 2000, 375; Kohte, Festschrift für Wlotzke 1996, S. 563, 580 ff

²¹⁰ So etwa in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen.

§ 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ein Initiativrecht einräumt, das unabhängig von gesetzlichen Handlungspflichten besteht, ist es dem Personalrat aber unbenommen, hier sein Initiativrecht geltend zu machen. Es spricht im Übrigen einiges dafür, dass der Dienstherr insoweit auch zur Bestellung von Vertretern der beamteten Lehrerinnen und Lehrer verpflichtet ist. Insoweit liegt eine direkte Anwendung der maßgeblichen Bestimmungen der Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz in Betracht, die insoweit nicht vollständig umgesetzt ist. Die unmittelbare Anwendung des europäischen Rechts ist gegenüber Stellen anerkannt, wenn ein Mitgliedsstaat seinen Verpflichtungen zur Umsetzung von europäischen Richtlinien nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt.²¹¹

3. Arbeitsschutzausschüsse: Foren der Kommunikation und Kooperation

Unverzichtbares Forum der Transparenz, Kommunikation und Kooperation ist im Arbeitsschutzrecht der Arbeitsschutzausschuss, der nach § 11 ASiG in Betrieben mit mehr als 20 Arbeitnehmern zu bilden ist. Für die Personalräte gilt es auch hier, durch Ausübung ihrer dem § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG entsprechenden Mitbestimmungsrechte die notwendigen Strukturentscheidungen und die Entscheidungen über die Arbeitsweise des Gremiums mitzugestalten. Nach § 11 ASiG ist der Ort, an dem der Arbeitsschutzausschuss zu bilden ist der Betrieb, bzw. im Bereich des öffentlichen Dienstes, die Dienststelle. Diese arbeitsschutzrechtliche Strukturvorgabe wirkt sich in den verschiedenen Bundesländern durch die Vielfalt des Schulorganisationsrechts unterschiedlich aus. Während in einigen Bundesländern die Schule die Dienststelle bildet (z.B. Sachsen-Anhalt), werden die Dienststellen in anderen Ländern bei der unteren Schulaufsichtsbehörde gebildet (z.B. Nordrhein-Westfalen). Der Föderalismus führt hier zu z.T. völlig unterschiedlichen Konstellationen, deren Sinnhaftigkeit durchaus fraglich sein kann. Einerseits führt der Dienststellenbegriff z.T. zu sehr grobmaschigen Erscheinungsformen, so wenn z.B. verschiedene Schulformen in einem Schulamtsbezirk in einem Arbeitsschutzausschuss zusammengefasst werden oder gewissermaßen als Gegenpol in allen Schulen mit mindestens 20 Lehrerinnen und Lehrern ein Arbeitsschutzausschuss gebildet wird.

Nach allgemeiner Auffassung ist die in § 11 ASiG genannte Zusammensetzung des Arbeitsschutzausschusses nicht abschließend, sondern erweiterbar. Dies ist z.T. schon durch Gesetz geschehen, wie § 95 SGB IX zeigt, der der Schwerbehindertenvertretung als wichtigem Akteur der betrieblichen Gesundheitspolitik ein Teilnahmerecht einräumt. Darüber hinaus kann aber auch mit Hilfe des Mitbestimmungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG der Teilnehmerkreis ständig oder optional erweitert werden. Dies kann z.B. zur Einbindung der Suchtberatung führen, sofern hier eine besondere Problematik liegt. In jedem Falle sollte ein Teilnahmerecht des Schulträgers geregelt werden, denn auch wenn das Land als Dienstherr verantwortlich für die Sicherheit und Gesundheit ist, ist nicht zu verkennen, dass die meisten Maßnahmen nur dann ohne Probleme in die Umsetzung kommen können, wenn der Schulträger „im Boot“ ist. Auch die Zusammenarbeit mit dem Personalrat des Schulträgers, der ebenfalls in der Schule tätige Beschäftigte repräsentiert, kann hier verankert werden.

Daneben ist es für die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses wichtig, die Arbeitsweise zu strukturieren. Dies betrifft weniger die Geschäftsordnung, als die funktionelle Einbindung des

²¹¹ Bucker/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rz. 191 ff.

Gremiums in die Organisation von Sicherheit und Gesundheit in der Schule. Soll der Arbeitsschutzausschuss tatsächlich das Forum sein, auf dem die wesentlichen Arbeitsschutzfragen beraten werden, ist zunächst sicherzustellen dass der „Stand der Dinge“ tatsächlich thematisiert wird. Hier sind die betrieblichen Experten, also Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte in hohem Maße gefragt. Es sollte deswegen zu ihrem nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG mitbestimmungspflichtigen Arbeitsprogramm zählen, dass sie im Arbeitsschutzausschuss Rechenschaft über ihre Arbeit und Erkenntnisse ablegen und sie zur Diskussion stellen. Hierzu zählt es beispielsweise, dass sie ihren jährlichen Bericht im Detail vorstellen und den Mitgliedern des Ausschusses (also auch den Personalräten) rechtzeitig zur Vorbereitung zur Verfügung stellen.

Neben der Erörterung von Einzelproblemen sollte im Ausschuss regelmäßig die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen und der Arbeitsschutzorganisation thematisiert werden. Auch hier sind vorrangig die Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte gefragt, die diesen Aufgaben fachkundig anhand des Arbeitsprogramms nachzugehen haben. Damit dies reibungslos geschieht, ist es möglich und sinnvoll, dem – an und für sich nur beratenden – Arbeitsschutzausschuss das Mandat zu geben, solche Evaluationsaufträge an die Fachkräfte für Arbeitssicherheit und die Betriebsärzte zu erteilen. Der Arbeitsschutzausschuss sollte auch als ein Forum für die Sicherheitsbeauftragten ausgestaltet sein. Es wertet ihre Amt auf, wenn sie als diejenigen, die – am nächsten – vor Ort, die Aufgabe haben, die Durchführung der Maßnahmen in der Schule zu beobachten, Gelegenheit bekommen, ihre Erfahrungen und besonderen Kenntnisse einzubringen.

Für die Personalräte ist ein gut funktionierender Arbeitsschutzausschuss von kaum zu unterschätzendem Wert. Er bietet die Möglichkeit sich zu positionieren, unter fachkundiger Beteiligung Probleme und vor allem mit Blick auf eigene Initiativen Lösungsmöglichkeiten herauszufiltern. Insofern kann er dazu beitragen, dass die Mitbestimmungsrechte des Personalrats überzeugender geltend gemacht werden können, wenn sich nicht schon im Arbeitsschutzausschuss selbst breit akzeptierte Lösungen beschließen lassen.

III. Gefährdungsbeurteilung

Wie oben dargestellt fällt die Gefährdungsbeurteilung als „Herzstück“ des modernen Arbeitsschutzrechts nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht unter die Mitbestimmung nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG, da es sich bei ihr lediglich um eine vorbereitende Maßnahme handle, die dem Arbeits- und Gesundheitsschutz nur mittelbar dient.²¹² Mit Ausnahme von Niedersachsen und Rheinland Pfalz, deren Personalvertretungsgesetze ausdrücklich auch solche mittelbar wirksam werdenden Maßnahmen dem Mitbestimmungsrecht des Personalrats unterstellen, steht somit in allen anderen Ländern einer Mitgestaltung die genannte Rechtsprechung des BVerwG entgegen. Es müssen an dieser Stelle nicht noch einmal die Kritikpunkte an der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.10.2002 wiederholt werden. Mit Blick auf die Handlungsorientierung von Personalräten gilt es noch einmal zu verdeutlichen, dass die Entscheidung nicht alle Wege für durchaus nachhaltige Aktivitäten der Personalräte sperrt.

Dies gilt sowohl reaktiv durch die Verweigerung der Zustimmung zu einer vorgesehenen Maßnahme. Das BVerwG weist ausdrücklich darauf hin, dass die Zustimmungsverweigerung

²¹² BVerwG vom 14.10.2002 – 6 P 7/01 = PersR 2003, 113 ff.

auch damit begründet werden kann, dass die Maßnahme auf einer unzulänglichen Gefährdungsbeurteilung beruht und der Personalrat nicht gehindert ist, auf die Bedenken und Anregungen zu verweisen, die er bereits bei der Planung der Gefährdungsbeurteilung gemacht hat. Darüber hinaus kann der Personalrat aktiv werden und z.B. in einem Initiativantrag beantragen,

„Maßnahmen zu ergreifen, die nach Maßgabe einer veränderten Befragung zu treffen sind.“²¹³

Von hoher Bedeutung ist dabei der ergänzende Hinweis des Gerichts, dass der Personalrat wegen der Ergebnisoffenheit der Gefährdungsbeurteilung die Maßnahmen selbst nicht direkt benennen können wird. Es seien deswegen „gewisse Einschränkungen“ des bei der Ausübung des Initiativrechts zu beachtenden Bestimmtheitsgebots gerechtfertigt. Jedenfalls sofern der Personalrat konkrete Missstände benennen kann, können also ohne weiteres Abhilfemaßnahmen beantragt werden und im Rahmen der Verhandlungen über den Initiativantrag dezidiert Aspekte der Gefährdungsbeurteilung zu erörtern.

Das ist eine erhebliche Erleichterung für Initiativanträge, da es nicht mehr erforderlich ist, „fertige Maßnahmen“ bei der Antragsstellung anzuführen. Konkrete Probleme in Schulen können auf dieser Weise schnell und unmittelbar Gegenstand eines Initiativantrags werden. Dies soll nachfolgend anhand einer Reihe typischer Problemlagen in Schulen erfolgen.

IV. Lärm in der Schule

Zahlreiche arbeitsmedizinische und arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse haben aufgezeigt, dass Lärm zu den wichtigsten Belastungsfaktoren von Lehrerinnen und Lehrern zählt.²¹⁴ Da seit dem 09.03.2007 die neue Lärmschutzverordnung zu realisieren ist, die der Umsetzung der RL 2003/10/EG²¹⁵ dient, besteht auf diesem Gefährdungspfad kurz- und mittelfristig erheblicher Handlungsbedarf, der für Initiativen von Personalräten vielfältigen Raum lässt.

Bis in das Jahr 2004 war es für die Praxis klar geregelt, dass nicht nur gehörschädigender Lärm gesundheitsgefährdend ist, sondern auch niederschwelliger Lärm, in Abhängigkeit von der jeweiligen Art der Arbeit. Die im August 2004 aufgehobene ArbStättV 1975 sah in ihrem § 15 ein gestuftes Konzept von Lärmgrenzwerten vor, das den Auswirkungen von Lärm bei geistigen Tätigkeiten, einfachen oder überwiegend mechanisierten Bürotätigkeiten bzw. vergleichbaren Tätigkeiten sowie sonstigen Tätigkeiten differenziert Rechnung trug. Diese Differenzierung wurde mit der 2004 in Kraft getretenen ArbStättV-2004 aufgegeben, die nur noch einen Grenzwert für gehörschädigenden Lärm vorsieht. Juristisch änderte dies den Schutz z.B. für Lehrer nicht, da sich aus dem allgemeinen Grundsätzen des ArbSchG weiterhin die Verpflichtung ergibt, vermeidbaren Lärm zu minimieren und dabei den Stand von Technik, Arbeitsmedizin, Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen.²¹⁶ In der Betriebspraxis sorgte diese juristische Ableitung für Verunsicherung, ob und inwieweit Lärmschutz in Bürobereichen oder eben in Einrichtungen wie Schulen und Kinder eingefordert werden kann.

²¹³ Zitat aus BVerwG vom 14.10.2002 – 6 P 7/01 = PersR 2003, 113 ff.

²¹⁴ Ausführlich: Oberdörster/Tiesler, Akustische Ergonomie der Schule, 2006, S. 36 ff.

²¹⁵ Dazu Kittner/Pieper ArbSchR, 3. Aufl. 2006 ArbStättV Anhang Nr. 3.7 Rz. 10 ff.

²¹⁶ Kohte/Faber, DB 2005, 224 ff. (228 f.).

Zwar verzichtet auch die neue Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung auf differenzierte Lärmgrenzwerte. Bereits die Legaldefinition des Begriffs „Lärm“ bringt aber schon zum Ausdruck, dass sämtliche Gesundheitsbelastungen von Lärm Gegenstand der Verordnung sind. Lärm ist nach § 2 Abs. 1 der jetzt beschlossenen Verordnung „jeder Schall, der zu einer Beeinträchtigung des Hörvermögens oder zu sonstigen mittelbaren oder unmittelbaren Gesundheitsgefahren führen kann.“ An dieser weiten Definition zeigt sich bereits die Relevanz für die Lärmprobleme in den Schulen.

Die neue Verordnung kann Ausgangspunkt zahlreicher Aktivitäten werden. Entsprechend den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben normiert sie die anerkannten Grundsätze des Schutzes vor gesundheitsschädigendem Lärm. So werden in § 7 der Verordnung die abgestuften Anforderungen an die Hierarchie der Schutzmaßnahmen vor Lärm aufgeführt. Neben dem Primat der Minimierung von Lärm zählt hierzu der Vorrang technischer Maßnahmen²¹⁷ vor organisatorischen Maßnahmen. Die Maßnahmen haben sich dabei am Stand der Technik zu orientieren und sind nach § 3 aufgrund einer Gefährdungsbeurteilung zu treffen, die vor (!) Aufnahme der Tätigkeit durchzuführen ist.

Bei dieser aktuellen arbeitsschutzrechtlichen Ausgangslage ergeben sich mannigfaltige Möglichkeiten auf dem Gebiet des Lärmschutzes, das Mitbestimmungsrecht des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG durch Initiativanträge zu realisieren. Wichtig ist dabei, dass nach dem Stand der Technik, der den Schutzmaßnahmen zugrunde zu legen ist, vielfältige Maßnahmen (insbes. Raumakustik) möglich sind und zu denen der Arbeitgeber/Dienstherr verpflichtet ist. Mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Anträge vereinbar, Maßnahmen nach Maßgabe einer geänderten, an der neuen Verordnung orientierten Gefährdungsbeurteilung zu treffen. Gerade im Lärmbereich ist es zudem möglich, diese Maßnahmen anhand der vorliegenden arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse verhältnismäßig weitgehend zu präzisieren. Es bestehen damit gute Chancen, mit den Mitteln der Mitbestimmung nachhaltige Fortschritte beim Schutz vor Lärmbelastungen zu erreichen. Das Arbeitsschutzrecht verlangt hierbei die Vereinbarung einer verbindlichen Prioritätenliste, durch die erforderlichen Schritte koordiniert werden können²¹⁸ sowie die Formulierung eines in die Zukunft reichenden, verbindliche Schritte formulierenden Lärmminderungsprogramms²¹⁹

V. Mängel der „Arbeitsstätte Schule“

Ein weiterer typischer Problembereich, der sich für aussichtsreiche Initiativen von Personalräten eignet, ist die Sicherheit und die Gesundheit in der „Arbeitsstätte Schule“. Gemeint sind alle Gefährdungen, deren Ausgangspunkt die Orte sind, an denen gearbeitet wird (Schulgebäude, Turnhallen, Schulhof etc.). Arbeitsschutzrechtlicher Anknüpfungspunkt ist die ArbStättV. In der Sache erfasst werden so unterschiedliche Sachverhalte wie Schimmelbildung in Schulgebäuden, Schadstoffemissionen von Baustoffen, die Feinstaub, Hygienemängel (allgemein und in Sanitärräumen), die Bereitstellung von Sozialräumen oder schadhafte Elektroinstallationen.

²¹⁷ Insbes. durch die lärmmindernde Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätten und Arbeitsplätze.

²¹⁸ Dazu ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 171 ff.

²¹⁹ Kohte, Festschrift für Gnade, 1992, S. 675, 682 ff.; Bücken/Feldhoff/Kohte (Fn. 20) Rz. 482 ff.

Bei der Beantragung von Maßnahmen i.S. § 5 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ist es wie auch beim Beispiel Lärm wichtig, eine möglichst problemnahe Rechtsgrundlage für Maßnahmen zugrunde legen zu können. Sie erschwert es, dass die beantragten Maßnahmen mit dem schlichten Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel beiseite geschoben werden. Die in der ArbStättV normierten Schutzziele sind wie auch die übrigen Schutzziele des Arbeitsschutzrechts zwingend, so dass sich auch der öffentliche Arbeitgeber/Dienstherr ihnen nicht einfach entziehen kann. Nimmt man die obigen Beispiele, lassen sich die genannten Probleme mehr oder weniger eindeutig folgenden Schutzzielen zuordnen.

- Schimmelbildung
 - Anhang 1.5 ArbStättV: ausreichende Isolierung von Fußböden, Wänden, Decken, Dächern gegen Feuchtigkeit
 - Anhang 3.6 ArbStättV: ausreichend gesundheitlich zuträgliche Atemluft
- Emittierende Baumaterialien, Farbstoffe etc.
 - Anhang 3.6 ArbStättV: ausreichend gesundheitlich zuträgliche Atemluft
 - § 3 Abs. 1 ArbStättV: Einrichtung und Betrieb der Arbeitsstätte, so dass von ihr keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit ausgehen
- Feinstaub
 - § 4 Abs. 2 ArbStättV: Pflicht zur Reinigung der Arbeitsstätte entsprechend den hygienischen Erfordernissen - da bekannt ist, dass die Reinigung der Räumlichkeiten erheblichen Einfluss auf die Feinstaubbelastung hat
- Hygienische Verhältnisse
 - § 4 Abs. 2 ArbStättV: Pflicht zur Reinigung der Arbeitsstätte entsprechend den hygienischen Erfordernissen
- Bereitstellung von Sozialräumen
 - § 6 ArbStättV: Anzahl, räumliche Lage
 - Anhang 4 ArbStättV: Ausstattung, Ausgestaltung
 - § 4 Abs. 2 ArbStättV: Pflicht zur Reinigung der Arbeitsstätte entsprechend den hygienischen Erfordernissen
- Elektrische Installationen
 - § 3 Abs. 1 ArbStättV: Einrichtung und Betrieb der Arbeitsstätte, so dass von ihr keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit ausgehen
 - Anhang 1.4: Energieverteilungsanlagen

Wie wichtig das „Andocken“ an das Arbeitsschutzrecht für die Durchsetzungsfähigkeit von Abhilfemaßnahmen durch Initiativanträge ist, zeigt ein Beispiel aus der Rechtsprechung. In einer älteren Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Reinigungshäufigkeit von Diensträumen verneint. In dieser Entscheidung fehlte jede Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Dienststellenleitung nicht aus arbeitsschutzrechtlichen Gründen zur Einhaltung bestimmter Reinigungsintervalle verpflichtet ist.²²⁰ Hiermit ging ein wesentlicher Aspekt nicht in die Entscheidung ein, denn

²²⁰ BVerwG vom 25.8.1986 – 6 P 16.84 = PersR 1986, 235 ff. = NJW 1987, 1658

auch die damals zu beachtende ArbStättV 1975 sah in § 54 eine entsprechende arbeitsschutzrechtlich zwingend gebotene Reinigungsverpflichtung vor.

Die vorstehenden Beispiele aus dem Arbeitsstättenrecht illustrieren, dass bereits zum jetzigen Zeitpunkt die angesprochene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Gefährdungsbeurteilung in konkrete Handlungsschritte umgesetzt werden kann. Ausgehend von der konkreten Problemlage kann ein Antrag auf Maßnahmen darauf gestützt werden, dass Maßnahmen auf Basis einer zu ändernden Gefährdungsbeurteilung getroffen werden, ohne dass eine inhaltliche Festlegung auf eine bestimmte Maßnahme erforderlich wäre. Ausgehend von einem konkreten Misstand kann der Personalrat initiativ werden, ohne dass er bereits zu diesem Zeitpunkt über die notwendige Fachkunde verfügen muss, um „die richtige Maßnahme“ zum Gegenstand seines Antrags zu machen. Es ist gerade ein wichtiger Effekt des Beteiligungsverfahrens, dass sich beide Seiten in einem geordneten Verfahren die Informationen verschaffen, die zur Problemlösung erforderlich sind.

VI. Gefahrstoffe /Immissionen im Gebäude

Die Berichte aus den Bundesländern haben demonstriert, dass das Gefahrstoffrecht zu den neuralgischen Punkten des Arbeitsschutzes in den Schulen gehört. Eine klare Beschaffungspolitik, deutliche Informationen und Unterweisungen, eine sorgfältige und vollständige Entsorgung sowie eine transparente Lagerhaltung gehören zum Regelungsprogramm des heutigen Gefahrstoffrechts, das die Schülerinnen und Schüler in § 3 Abs. 5 S. 2 GefStoffV den Beschäftigten zuordnet, jedoch die Beteiligungsrechte des Personalrats hier ausgrenzt. Selbst bei Beschränkung auf die Lehrkräfte ergeben sich daraus zahlreiche Regelungsaufgaben, die schulbezogen zu konkretisieren sind.

VII. Gewalt an der Schule

Gewalt an der Schule gehört zu den in der Öffentlichkeit nachhaltig wahrgenommenen - nicht selten auch skandalisierten - Themen und Problemen. Die Unfallversicherungsträger haben vor einiger Zeit damit begonnen, die Arbeitsschutzaspekte dieses Problems zu thematisieren, weil es hier nicht selten zu Arbeitsunfällen kommt, so dass präventive Maßnahmen Zahl und Schwere dieser Arbeitsunfälle verringern können.

Aus Berlin liegt eine Untersuchung des Lehrstuhls für Pädagogische Psychologie und Gesundheitspsychologie an der Humboldt-Universität in Kooperation mit der Unfallkasse Berlin vor²²¹, die den Hintergrund einer wachsenden Zahl von Schülerunfällen untersucht. Ein Ergebnis dieser Untersuchung ist der signifikante Zusammenhang zwischen Schulklima und Unfallhäufigkeit. Dies schließt Unfälle durch Gewalt mit ein. Bei einem guten Schulklima sind die Unfallzahlen deutlich niedriger. Aus diesem Grund fördert die Unfallkasse Berlin seit 2006 ein Anschlussprojekt zur Förderung von Schutzfaktoren in der Schule (FOSIS).

Eine Handlungsalternative, die nicht nur Gewalt von Schülern untereinander sondern auch Gewalt gegen Beschäftigte in den Focus nimmt, ist der „Berliner Notfallordner“. Dieses Instrument wurde von Schulpsychologen in Kooperation mit Polizeipsychologen und anderen Experten als Anleitung zum Handeln bei Gewaltvorfällen in Schulen entwickelt. Die

²²¹ Unfallkasse Berlin, Schulinfo 2006/07, S. 6 ff; ausführlich Matthias Jerusalem, Sicher und gesund in der Schule, Humboldt-Universität, Berlin 2005; Jerusalem/Schlesinger, Schulunfälle in: Lohaus/Jerusalem/Klein-Heßling (Hrsg.), Zur Gesundheitsförderung im Kindes- und Jugendalter, Göttingen 2006, S. 433 - 455

Handreichung ist unterteilt in die drei Gefährdungsstufen III bis I und jeweils farblich hervorgehoben: Rot für den höchsten Gefährdungsgrad (z. B. Amoklauf, Schusswaffengebrauch, Brandfall) , Gelb für den zweiten Gefährdungsgrad (z. B. Bedrohung, Körperverletzung, Sexuelle Übergriffe) und Grün für den Gefährdungsgrad I (z.B. Schlägerei, Sachbeschädigung, Beleidigung von Lehrkräften). Systematisch und durchweg handlungsorientiert werden die einzelnen Schritte in einem 5-Stufenplan vom Eingreifen und Hilfe holen, über Informationsnotwendigkeiten bis hin zur Nachsorge knapp und präzise aufgelistet und mit Handlungshilfen versehen (z.B. Vorformulierung von Ansagetexten). Im Anhang finden sich Hinweise auf häufige Straftatbestände sowie zusätzliche Empfehlungen und Hinweise, darunter auch Musterbriefe für die Information der Schulseitigen und der Öffentlichkeit sowie ein Blatt mit den Notfallruffnummern. Über den Inhalt und die Struktur der Notfallpläne müssen die Schulleitungen die Gesamt- und Schulkonferenzen informieren und vertraut machen. Die Auseinandersetzung mit den Notfall- und Krisenplänen gehört so wie der regelmäßige Feueralarm zu dem für jede Schule zu entwickelnden Sicherheitskonzept, das in das Schulprogramm aufzunehmen ist,

Dieses Konzept dient zwar nicht unmittelbar der Prävention, kann aber präventive Wirkungen entfalten, wenn alle am Schulleben Beteiligten die Wirksamkeit des Instrumentes kennen und erfahren und durch konsequente und einheitliche Reaktion auf Gewaltvorfälle künftige Gewaltvorfälle reduziert werden. Unabdingbare Voraussetzung für Prävention in diesem Bereich sind u.a. Fortbildungen in Mediation, die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern als Konfliktlotsen und eine Verbesserung der Arbeits- und Lernbedingungen an Schulen. Zu große Klassen, zu hohe Unterrichtsverpflichtung, organisatorische Mängel, Führungsprobleme können nach den bisherigen Erfahrungen als Nährboden für die Entstehung von Gewalt in Betracht kommen. Die Bereitstellung von Ressourcen für diese Prävention gehört zu den Aufgaben der für den Arbeits- und Gesundheitsschutz verantwortlichen Arbeitgeber, in der Regel also der Kultusminister.

Es ist bemerkenswert, dass die Struktur dieser Maßnahmen weitgehend mit den Transparenzvorschriften in der StörfallV vergleichbar ist, die ebenfalls auf präventive und konfliktlösende Information setzt²²² und in § 10 der 12. BImSchV die Beteiligung aller Beschäftigten an der Aufstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen verlangt²²³. Schließlich wird auch im Störfallrecht die rechtzeitige Einbeziehung der kommunalen Notfallplanung gefordert; da mehrere Bundesländer nicht in der Lage waren, ihre jeweiligen Landesgesetze rechtzeitig anzupassen, wurde die Bundesrepublik Deutschland 2002 vom Europäischen Gerichtshof²²⁴ in einem Vertragsverletzungsverfahren verurteilt; die Parallelen in der Schule zeigen, dass man daraus offenkundig wenig gelernt hat.

²²² Kohte WSI-Mitteilungen 2000, 567, 569

²²³ Kohte, FS Heilmann, 2001, S. 73, 77

²²⁴ EuGH 14.05.2002 - Rs. C-383/00

G. Literaturliste

- Altwater, Bundespersonalvertretungsgesetz, 5. Auflage, Frankfurt am Main 2004
- Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG (Arbeitssicherheitsgesetz), Heidelberg 1998
- Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2001
- Bamberg, Normung zur psychischen Belastung - aus Sicht der Arbeitnehmer, DIN-Mitteilungen 2002, S. 529 ff.
- Battis, Bundesbeamtengesetz – Kommentar, 3. Auflage, München 2004
- Bieback (Hrsg.), Strukturwandel des Arbeitsschutzes, Opladen 1999
- Bücker, Von der Gefahrenabwehr zu Risikovorsorge und Risikomanagement im Arbeitsschutzrecht, Berlin 1997
- Bücker/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Berlin 1994
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.), Lehrergesundheit: Praxisrelevante Modelle zur nachhaltigen Gesundheitsförderung von Lehrern auf dem Prüfstand, Dortmund/Berlin/Dresden 2005
- Bundesverband der Unfallkassen, Psychische Belastungen am Arbeits- und Ausbildungsplatz – ein Handbuch – Phänomene, Ursachen, Prävention (GUV-I 8628), Ausgabe April 2005
- Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein; Personalvertretungsrecht NRW, Loseblattausg. 2006
- Colneric, Konsequenzen der Nachtarbeitsverbotsurteile des EuGH und des BVerfG, NZA 1992, S. 393ff.
- Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten des § 3 ArbSchG, Berlin 2004
- Fischer, Die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes – Diss. Wuppertal 2004
- Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006
- Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 10. Auflage, Stuttgart 2004
- Jarass, EU-Grundrechte, München 2005
- Jerusalem, Sicher und gesund in der Schule, Humboldt-Universität, Berlin 2005
- Kahl-Menschel, Lehder, Lins, Wienhold: Umsetzung des Arbeitsstättenrechts in Klein- und Mittelbetrieben, Forschungsvorhaben F 1891 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund/Berlin/Dresden 2004
- Kater/Leube, Gesetzliche Unfallversicherung SGB VII, München 1997
- Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, 3. Auflage, Frankfurt a.M. 2006

Kohte, Das Störfallrecht als Motor des Arbeitsumweltrechts, WSI-Mitteilungen 2000, S. 567 ff.

Kohte, Neue Impulse aus Brüssel zur Mitbestimmung im betrieblichen Gesundheitsschutz, Festschrift für Albert Gnade, Köln 1992, S. 675 ff.

Kohte, Die Sicherheitsbeauftragten nach geltendem und künftigem Recht, Festschrift für Otfried Wlotzke, München 1996, S. 563 ff.

Kohte, Betrieblicher Umweltschutz am Beispiel des Störfallrechts, Festschrift für Joachim Heilmann, Baden-Baden 2001, S. 73 ff.

Kohte/Faber, Anm. zu EuGH 14.09.2004 - C-168/03 (Kommission ./. Spanien), ZESAR 2005, S. 286 ff.

Kohte/Faber, Novellierung des Arbeitsstättenrechts - Risiken und Nebenwirkungen einer legislativen Schlankheitskur, DB 2005, 224 ff.

Kollmer, Arbeitsschutzgesetz, München 2005

Lohaus/Jerusalem/Klein-Heßling (Hrsg.), Zur Gesundheitsförderung im Kindes- und Jugendalter, Göttingen 2006, S. 433 - 455

Lorenz, Anm. zu VG Göttingen vom 7.3.2001 – 7 A 7003/99 = PersR 2002, 35 ff.

Löwer/Tettinger (Hrsg), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002

Nachreiner, Der Faktor Arbeitszeit in der Gefährdungsbeurteilung, 2005, unter <http://www.gawo-ev.de>

Nachreiner/Schütte, DIN EN ISO 10075-3 - Eine Ergonomie-Norm zur psychischen Belastung, Beanspruchung und ihren Folgen, Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie 2005, S. 154 ff.

Nitsche, Mitbestimmungsrechte von Personalräten bei der Gefährdungsanalyse nach § 5 ArbSchG, PersR 2005, S.346 ff.

Nübling u.a., Methoden zur Erfassung psychischer Belastungen, Bremerhaven 2005

Oberdörster/Tiesler, Akustische Ergonomie der Schule, Dortmund/Berlin/Dresden 2006

Oeynhausen/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Stuttgart 2005

Peiseler/Altwater, Bundespersonalvertretungsgesetz, 5. Auflage, Frankfurt a.M. 2004

Poppendick/Brückner/Rötzer/Waldeck/Brock/Zwingmann, Die deutsche Konzeption, BArbBl. 1999 (2), S. 11 ff.

Preis/Oetker (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, Loseblattsammlung 2006

Rehbinder, Reflexives Recht und Praxis - Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz als Beispiel, JbRSozTRh 1988, S. 109 ff.

Richardi/Wlotzke(Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 2. Auflage, München 2000

von Roetteken, Verfassung und Personalvertretungsrecht, NVwZ 1996, S. 552 ff.

von Roetteken, Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Personalvertretungsrecht 2003/2004, PersR 2005, S. 3 ff.

Schierbaum/Fischer, Das Arbeitsschutzgesetz - ein Überblick, PersR 1996, 423 ff.

Schliephacke, Führungswissen Arbeitssicherheit, Berlin 2000

Schmidt, Der Beschluss des BVerfG zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein aus der Sicht der Arbeitsgerichtsbarkeit, PersR 1996, S. 472 ff.

Schönwälder/Berndt/Ströver/Tiesler, Belastung und Beanspruchung von Lehrerinnen und Lehrern, Dortmund/Berlin/Dresden 2003

Veigel, Das niederländische Arbeitsschutzrecht und die Umsetzung der Arbeitsschutzrahmenrichtlinie in den Niederlanden, Baden-Baden 2002

Wank, TAS, Kommentar zum technischen Arbeitsschutz, München 1999

Weber/Weltle/Lederer, Frühinvalidität im Lehrerberuf: Sozial- und arbeitsmedizinische Aspekte, DÄBl. 2004 A, S. 850ff.

Welkoborsky, Landespersonalvertretungsgesetz NRW, 3. Auflage, Frankfurt a.M. 2004

Zimolong (Hrsg.), Management des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, Wiesbaden 2001

Zimolong/Kohte(Hrsg.), Integrativer und kooperativer Arbeits- und Umweltschutz in der Metallindustrie, Kröning 2006

H. Zusammenfassung

Auf europäischer Ebene ist das Grundrecht auf gesunde Arbeitsbedingungen anerkannt worden.

1. Die Europäische Gemeinschaft hat vor allem seit 1989 durch eine Vielzahl von Richtlinien ein umfassendes Regelwerk zum Arbeits- und Gesundheitsschutz entwickelt. Beschäftigte im öffentlichen Dienst, also einschließlich der angestellten und beamteten Lehrkräfte, können sich unmittelbar auf (hinreichend klare) Regelungen aus den Richtlinien berufen.
2. Auf der Grundlage dieses Regelwerks wurde mit der Europäischen Grundrechtecharta vom Jahr 2000 zum ersten Mal die Bedeutung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes als ein eigenständiges Grundrecht auf gesunde Arbeitsbedingungen anerkannt.

Für alle Lehrkräfte gilt der Arbeits- und Gesundheitsschutz ohne Einschränkungen.

3. Das Urteil des EuGH gegen Österreich vom 6.4.2006 hat noch einmal verdeutlicht, dass auf der europäischen Ebene ein einheitlicher Arbeitsschutz für alle Beschäftigte verlangt wird und dass auch Lehrer einen professionell organisierten und zeitgemäßen Arbeitsschutz benötigen.
4. Dies ist im Grundsatz in Deutschland durch das Arbeitsschutzgesetz vom 21.8.1996 anerkannt worden. Dieses Gesetz gilt einheitlich für Arbeiter, Angestellte und Beamte sowie für private Betriebe und öffentliche Dienststellen.
5. Die neueren arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse stützen diese Entwicklung. Sie dokumentieren, dass die Tätigkeit von Lehrern ohne professionelle Organisation und klare Schutzziele gesundheitsgefährdend ist. Lärm, bauliche Mängel und organisatorische Defizite bewirken nicht selten physische und psychische Belastungen, die insgesamt ein hohes Invalidisierungsrisiko zur Folge haben.

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz verlangt neue Konzepte – gerade im Schulbereich.

6. Das Arbeitsschutzgesetz legt neue Grundsätze für den Arbeits- und Gesundheitsschutz fest. Zentral sind dabei neben der grundsätzlichen Pflicht zur Gefahrenvermeidung die Pflicht zur Gefahrenbekämpfung an der Quelle oder der Vorrang der Verhältnisprävention vor der Verhaltensprävention.
7. Diese Grundsätze müssen für den Schulbereich durch besondere Verfahren (Arbeitsschutzorganisation) und Instrumente (Gefährdungsbeurteilungen) konkretisiert werden.

Auch im Schulbereich ist eine umfassende Arbeitsschutzorganisation erforderlich, insbesondere durch die Bestellung von Betriebsarzt/innen, Fachkräften für Arbeitssicherheit und Sicherheitsbeauftragten sowie durch die Einrichtung von Arbeitsschutzausschüssen.

8. Das deutsche Recht in Form des Arbeitsschutzgesetzes und des Arbeitssicherheitsgesetzes sowie das Europäische Recht verlangen in jedem Betrieb und jeder Dienststelle eine professionelle Organisation einer arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Beratung, die auch in den Schulen sicherzustellen ist. Es spricht viel dafür, dass Konzepte einer kombiniert intern-

externen Beratung entwickelt und realisiert werden. Für einen zeitgerechten Arbeitsschutz ist im Einklang mit der europäischen Entwicklung auch der Einsatz arbeitspsychologischer Fachkräfte unverzichtbar.

9. Die Mehrzahl der Bundesländer bleibt qualitativ und quantitativ hinter diesen Anforderungen weit zurück. Solange keine aufsichtlichen Anordnungen erfolgen, ist eine Änderung vor allem durch Initiativrecht der Personalräte möglich, die in der Mehrzahl der Bundesländer in beachtlichem Umfang dem Letztentscheidungsrecht der jeweiligen Einigungsstelle unterliegen.

Verwaltungsinterne Zuständigkeitsprobleme und Haushaltsrecht können den Arbeits- und Gesundheitsschutz nicht einschränken.

10. Der Dienstherr/Arbeitgeber trägt die umfassende rechtliche Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit der Lehrerinnen und Lehrer, und damit auch für den Aufbau und das Funktionieren der Arbeitsschutzorganisation. Er kann bestimmte arbeitsschutzrechtliche Pflichten z.B. an Schulleitungen übertragen. Deren Verantwortung kann jedoch nur so weit gehen, wie ihre Befugnisse, Qualifikation, sowie die zur Verfügung gestellten materiellen und personellen Mittel reichen. Den Lehrkräften gegenüber bleibt aber der Dienstherr/Arbeitgeber auch im Falle einer Aufgabendelegation verantwortlich.
11. Teilweise wird z.B. die Bestellung von Sicherheitsfachkräften bzw. die Pflege der Arbeitsstätten von einigen Bundesländern abgelehnt, da es sich um Angelegenheiten der kommunalen Schulträger handle. Diese Aussage ist mit dem Gemeinschaftsrecht sowie dem deutschen Recht unvereinbar. Verpflichtet ist nach Art. 5 und Art. 7 der maßgeblichen RL 89/391/EWG sowie nach § 3 ArbSchG der jeweilige Arbeitgeber, also in den Flächenstaaten das entsprechende Bundesland. Dieses ist für die Erfüllung der Pflichten gegenüber den Lehrern zuständig. Nach § 13 ArbSchG kann das Land als Arbeitgeber zusätzlich sachkundige Dritte neben dem Arbeitgeber beauftragen. Solche Aufträge finden sich in einigen Ländern im Schulorganisationsrecht; sie ändern nichts an der primären und unentziehbaren Verantwortung des jeweiligen Bundeslands.
12. Der Ausbau der Sicherheitsorganisation und die Realisierung der erforderlichen Schutzmaßnahmen darf nicht am Haushaltsrecht scheitern, weil das Haushaltsrecht nach § 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes gesetzliche Pflichten nicht verringern oder abschaffen kann. Das Maß des erforderlichen Umfangs ergibt sich im Regelfall aus den Vorschriften und Regeln der Unfallversicherungsträger

Personalräte stellen ein unverzichtbares Element des Arbeits- und Gesundheitsschutzes dar und verfügen über wichtige Beteiligungsrechte.

13. Ein weiteres unverzichtbares Element des heutigen Arbeitsschutzrechts ist die Partizipation der Beschäftigten. Dazu sieht das Gemeinschaftsrecht vor, dass die Beschäftigten vor grundlegenden Aktivitäten gehört werden müssen; dies ist in § 14 des heutigen Arbeitsschutzgesetzes ausdrücklich angeordnet, wird in der Praxis aber nur unzureichend beachtet.
14. Das Gemeinschaftsrecht kennt als wichtiges Element der Partizipation die Benennung spezieller Beauftragter im Gesundheitsschutz. Diese Rolle übernehmen in Deutschland die Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII. Vor allem in Ostdeutschland gibt es positive Erfahrungen mit den

Sicherheitsbeauftragten im Schulbereich und der unterstützenden Arbeit der Unfallkassen. Damit ist es nicht vereinbar, dass weiterhin Beamte von der Arbeit der Sicherheitsbeauftragten und dem präventiven Schutz der Unfallkassen ausgeschlossen sind.

15. Das Gemeinschaftsrecht verlangt weiter den Ausbau und die Förderung des sozialen Dialogs. Im Mittelpunkt steht hier die Arbeit der Personalräte, denen schon nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 Bundespersonalvertretungsgesetz bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen ein zentrales Mitbestimmungsrecht zukommt, das Lehrpersonalräte in verschiedenen Fällen in letzter Zeit verwaltungsgerichtlich mit Erfolg durchsetzen konnten.
16. Zur selbstverständlichen Beteiligung der Personalräte gehört deren ebenfalls vom Gemeinschaftsrecht verlangte Beteiligung an allen Betriebsbegehungen, die von Aufsichtsbehörden vorgenommen werden. Wiederum war in mehreren Bundesländern erst die Einschaltung der Verwaltungsgerichte erforderlich. Für die Zukunft ist es geboten, dass die Begehungen sowie die jeweiligen Berichte der arbeitsmedizinischen, arbeitspsychologischen und sicherheitstechnischen Dienste regelmäßig im Arbeitsschutzausschuss ausgewertet werden. Schließlich ist auch hier eine Koordinierung mit dem Arbeitsschutzausschuss des jeweiligen Schulträgers geboten.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen sind das zentrale Instrument zur Vermeidung von (vor allem auch psychischen) Belastungen und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

17. Seit 1996 sind an allen Schulen regelmäßige Gefährdungsbeurteilungen der physischen und psychischen Belastungen vorzunehmen. Dies ist bis heute nur an einer Minderheit der Schulen und Arbeitsplätze erfolgt. Eine solche Beurteilung ist aber für eine systematische Arbeit im Gesundheitsschutz unverzichtbar. Sie ist zu dokumentieren, den Beschäftigten zur Kenntnis zu geben und wiederum im Arbeitsschutzausschuss zu beraten.
18. Eine besondere Rolle wird diese Gefährdungsbeurteilung im Lärmschutz spielen müssen. Nach der vor kurzem in Kraft getretenen Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung muss sie regelmäßig vor Aufnahme der Arbeit erfolgen, damit die Rechtspflicht zur Minimierung des Lärms umgesetzt werden kann. Diese Pflicht ist – wie neuere arbeitswissenschaftliche Untersuchungen zeigen – gerade in der Schule unverzichtbar.
19. Ein weiteres Feld des zeitgerechten Arbeitsschutzes in der Schule betrifft die Gestaltung der Arbeitsstätte sowie die Einhaltung der hygienischen Standards. Aktuelle Berichte zeigen, dass die Senkung der Reinigungszeiten kontraproduktive Wirkungen hat und dass Ausfallzeiten durch die von Feinstaub verursachten Krankheiten negative Konsequenzen haben.
20. Aktuelle Fragen werfen die verschiedenen Formen von Gewalt in der Schule auf. Sie bewirken physische und psychische Belastungen des Lehrpersonals, die auch ein Arbeitsschutzproblem sind. Das Ziel der gesunden Schule fördert daher zugleich auch die heutigen pädagogischen Anstrengungen einer toleranten Schule.
21. Die Organisation einer gesunden Schule ist zugleich ein wichtiges Element für den präventiven Schutz junger Menschen in der Arbeitswelt, da auf diese Weise eine

praktische und mentale Vorbereitung für ein sicherheitsbezogenes Arbeitsverhalten geschaffen wird. Gerade die Berufsschule kann hier eine wichtige Vermittlungsaufgabe wahrnehmen, die nur dann glaubwürdig und effizient ist, wenn die Arbeitsbedingungen in der Schule sicherheitsgerecht sind.